

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

GIULIA MANCCINI PINHEIRO

**O POTENCIAL DA ABORDAGEM ADAPTATIVA PARA ENFRENTAR A
QUESTÃO DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS NA SOCIEDADE DE
RISCO**

Florianópolis

2016

GIULIA MANCCINI PINHEIRO

**O POTENCIAL DA ABORDAGEM ADAPTATIVA PARA ENFRENTAR A
QUESTÃO DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS NA SOCIEDADE DE
RISCO**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Coorientadora: Ms. Marina Demaria Venâncio.

Florianópolis

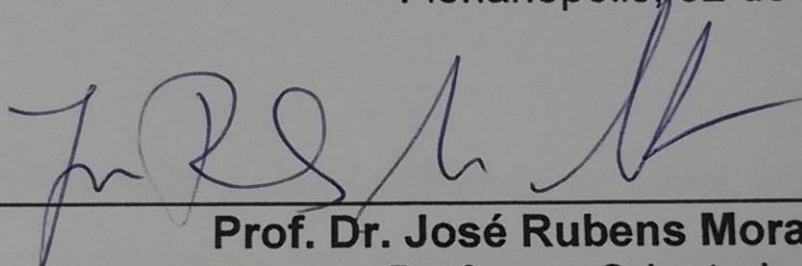
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

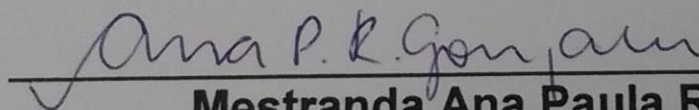
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "O POTENCIAL DA ABORDAGEM ADAPTATIVA PARA ENFRENTAR A QUESTÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS NA SOCIEDADE DE RISCO" elaborado pela acadêmica Giulia Manccini Pinheiro, defendido em 02/12/2016 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

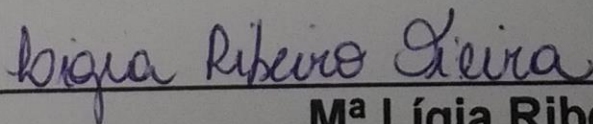
Florianópolis, 02 de Dezembro de 2016



Prof. Dr. José Rubens Morato Leite
Professor Orientador



Mestranda Ana Paula Rengel Gonçalves
Membro de Banca



Mª Lígia Ribeiro Vieira
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluna: Giulia Manccini Pinheiro

RG: 41.902.285-5

CPF: 042.803.971.55

Matrícula: 11101499

Título do TCC: O Potencial da Abordagem Adaptativa para Enfrentar a Questão dos Deslocamentos Ambientais na Sociedade de Risco

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Coorientadora: Marina Demaria Venâncio

Eu, Giulia Manccini Pinheiro, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 02 de dezembro de 2016.

Giulia Manccini Pinheiro

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos são aquela parte da monografia que ninguém lê, mas que são, na verdade, a parte mais importante de todas. Por meio destes é que se conhece o referencial de vida do autor. Mais além do referencial teórico ou teoria de base utilizada, os agradecimentos representam o contexto em que o trabalho foi escrito. Ao ler os agradecimentos deve-se sentir os referenciais que me criaram e construíram quem eu sou hoje. Tente entender quem moldou as lentes pelas quais eu enxergo o mundo hoje e, a partir de então, enxergo o problema do presente trabalho.

Desse modo, gostaria de agradecer primeiramente minha família por todo o apoio ao longo da minha vida e estudos. Em especial, ao meu pai, Jorge Luiz Rodrigues Pinheiro, com quem tive incontáveis conversas sobre medos, inseguranças, futuro, passado, presente, e escolhas acadêmicas. Sem o seu apoio e confiança, eu jamais teria chegado perto de onde estou hoje. Agradeço também a minha madrastra Marcia Cristina Tarquinio, com quem compartilhei muitas conversas sobre a vida na UFSC. A minha irmã Beatriz Riedo Pinheiro, que sempre abria a porta do quarto para conversar sobre a vida e me distrair em momentos de tédio. Agradeço também a minha mãe, Morgana Manccini de Oliveira, pelas leituras compartilhadas e conversas, mesmo à distância.

Agradeço também aos diversos amigos que fiz ao longo da vida e cidades por onde passei, em especial aos amigos da UFSC das mais diversas fases, salas, centro acadêmico, empresa júnior, AIESEC e grupos de estudos que tive a oportunidade de participar. E, em especial, agradeço a minha amiga e coorientadora Marina Demaria Venâncio, com quem, entre mensagens mistas de “vamos sair hoje” e “corrigir meu capítulo 1!”, compartilhei angústias e felicidades desses últimos anos da universidade!

Por fim, agradeço a todos os professores que passaram pela minha vida acadêmica e auxiliaram a construir a pessoa que sou hoje. Em especial ao meu Professor Orientador José Rubens Morato Leite, que apoiou minha pesquisa antes mesmo de me conhecer como aluna e discutiu e orientou esse projeto de conclusão de curso com muito carinho e sabedoria.

“We have constantly been calling the international community to do something about reducing emissions, but the reality for us is that it really does not matter anymore. The gas is already in the atmosphere... either we leave or we spend a lot of resources to build up the islands”

Anote Tong, Presidente do Arquipélago do Kiribati 2003 – 2016.

RESUMO

O fenômeno das movimentações populacionais ambientais é complexo e envolve vários fatores causais, distintos impactos ambientais, uma variada duração e extensão e pode ser voluntário, forçado ou misto. Essa multiplicidade de causas e variações dificulta a definição em uma única categoria e complica a realização dos estudos científicos sobre o assunto. Ademais, os deslocados ambientais encontram pouca possibilidade de proteção no direito internacional de pessoas forçadas a se deslocar. Sendo uma categoria ampla, mas vulnerável no contexto internacional.

A Abordagem Adaptativa busca a proteção das pessoas deslocadas por motivos ambientais e também daquelas em vias de se deslocar. Ela se contrapõe a ideia de criação de novos instrumentos jurídicos internacionais e sugere a união do direito internacional dos direitos humanos e do direito climático para delinear as políticas de proteção e adaptação dos afetados por problemas ambientais.

No campo dos direitos humanos, utiliza-se dos padrões mínimos de proteção aplicáveis a todo mundo e ensejadores da não-devolução. Outrossim, faz-se uso do sistema da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas para definir princípios, regras e delinear políticas de adaptação e integração.

Nesse contexto, a abordagem adaptativa visa proteger todos os vários tipos de locomoção. Ademais, impulsiona a cooperação e responsabilização de todos os países e não se requer certeza científica para a elaboração de políticas de proteção. Por fim, como a maioria dos países estão vinculados por ambos os sistemas, há um grande potencial de adesão da comunidade internacional em contraste com a aprovação de um tratado específico.

Palavras-Chave: Refugiados Ambientais. Migrações Ambientais. Abordagem Adaptativa. Sociedade de Risco. Adaptação.

ABSTRACT

The phenomenon of environmental movement is complex and has many causal factors, different environmental impacts and distinct duration and extension. It can be voluntary, forced or mixed. This multiplicity of causes and variations makes more difficult to define one category or to develop scientific studies in all its forms. Moreover, the environmentally displaced people has almost none possibility of protection under the international law for displaced people. In general, they are a large category with no international protection.

The Adaptive Approach seeks to protect environmentally displaced people and the ones in risk of movement. It contrasts with the idea of creating new international instruments, the theory intends to use the existing rules of human rights international law and climate law to identify and develop adaptation strategies to face the environmental problems.

The Adaptive Approach uses as base the minimum standards of human rights that are applicable to everyone. Furthermore, it uses the United Nations Framework Convention on Climate Change system to identify rules and principles applicable and to build adaptation and integration policies.

In this context, this approach seek to have a flexible category of environmentally displaced people to protect the biggest number of people. Moreover, it stands for international cooperation and it does not require scientific certainty to act. Besides that, since most of the countries are bound by both systems, it is politically more feasible than the creation of a completely new system of protection.

Keywords: Environmental Refugees. Environmental migration. Adaptive Approach. Risk Society. Adaptation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

COP – Conferência das Partes

EUA - Estados Unidos da América

IDMC - Internal Displacement Monitoring Centre

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

NAP – Planos Nacionais de Adaptação

NAPA – Programas de Ação Nacionais de Adaptação

NWT - Programa de Trabalho de Nairobi

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIM - Organização Internacional para Migração

OUA - Organização da União Africana

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima

UNU – Universidade das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A SOCIEDADE DE RISCO E OS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS	14
2.1 A MODERNIDADE SIMPLES.....	15
2.1 A MODERNIDADE REFLEXIVA.....	16
2.3 A SOCIEDADE DE RISCO.....	19
2.4 MUDANÇAS CLIMÁTICAS, DESASTRES E DESLOCAMENTOS	22
3 O FENÔMENO DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS	29
3.1 DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS: ANTECEDENTES	30
3.2 A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS.....	36
3.2.1 Multicausalidade	37
3.2.2 Causas Ambientais	39
3.2.3 Voluntariedade	42
3.2.4 Alcance do Deslocamento	44
3.2.5 Temporalidade	46
3.3 O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO ÀS PESSOAS FORÇADAS A SE DESLOCAR	47
3.3.1 O direito internacional dos refugiados.....	47
3.3.2 Definições Regionais.....	52
3.3.3 Os Princípios dos Deslocados Internos.....	55
4 EM BUSCA DE UMA SOLUÇÃO: A TEORIA DA ABORDAGEM ADAPTATIVA... ..	59
4.1 A ELABORAÇÃO DA TEORIA DA ABORDAGEM ADAPTATIVA.....	61
4.2 ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	65
4.3 O ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE DIREITO CLIMÁTICO ..	68
4.4 O POTENCIAL DA ABORDAGEM ADAPTATIVA	73
5 CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva identificar o potencial de proteção aos deslocados ambientais que a teoria da Abordagem Adaptativa oferece, considerando as características do risco e do comportamento na sociedade de risco.

Considera-se que os riscos adquiriram uma nova dimensão na atualidade. Não há mais limitações de fronteiras para um impacto ambiental, não se pode neutralizá-lo ou compensá-lo e também não se encontra certeza científica acerca do alcance e das limitações desse impacto.

Um dos grandes problemas identificados na sociedade de risco são os deslocamentos ambientais, os quais tem crescido exponencialmente com a intensificação das consequências das mudanças climáticas e outras degradações ambientais. Contudo, as movimentações ambientais são muito complexas e difíceis de serem caracterizadas, uma vez que possuem outras causas além do problema ambiental em si, como situação política de um país, causas econômicas, sociais e culturais. Ademais, a movimentação pode ser voluntária ou forçada, mas é muito difícil identificar a motivação das pessoas na decisão por migrar. As movimentações também apresentam diferentes alcances e durações, de forma que não há um consenso sobre a delimitação de uma categoria específica.

Nesse contexto, busca-se entender a proposição da teoria da Abordagem Adaptação de integração dos direitos humanos internacionais e do direito climático para a definição de estratégias de adaptação populacional aos danos ambientais. Como referencial teórico adotou-se principalmente a teoria da sociedade de risco de Beck¹ para caracterizar o contexto em que se desenvolvem os deslocamentos ambientais e as obras de McAdam² e Gromilova³ para abordar a teoria da Abordagem Adaptativa.

A teoria da Abordagem Adaptativa parece ser oportuna por utiliza-se do aparato legal e institucional já existente para desenvolver estratégias de adaptação populacional aos efeitos climáticos e sugere uma diversidade de estratégias como

¹ ULRICH, Beck. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010

² MCADAM, Jane. **Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010–2013**. *Refuge*, Sydney, v. 29, n. 2, jul. 2013

³ GROMILOVA, Mariya. Finding Opportunities to Combat the Climate Change Migration Crisis: The Potential of the “Adaptation Approach”. *Pace Environmental Law Review*, Hague, v. 33, n. 1, p.105-152, jan. 2016.

migração, deslocamento induzido e realocação populacional. Por outro lado, ela pode não ser apropriada para a sociedade atual por depender primariamente da cooperação entre países e por não possuir um vínculo coercitivo que outras opções como um tratado apresentam.

O método utilizado foi principalmente o indutivo, pois buscou-se identificar características gerais sobre as vantagens e limitações no potencial de proteção a partir da proposição de uma teoria específica, partindo-se do princípio que o atributo das partes pode também ser atribuído ao todo.

Utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica desenvolvida a partir de obras de autores brasileiros e estrangeiros, artigos especializados, periódicos científicos, relatórios de organismos nacionais e internacional e pesquisa de legislação e outros instrumentos internacionais aplicáveis ao caso.

Com o objetivo de cumprir seus objetivos, este estudo estrutura-se a presente pesquisa em três capítulos. O *primeiro capítulo* busca identificar o desenvolvimento civilizacional relacionado a criação de riscos desde a sociedade extrativista, passando pela sociedade industrial até a presente sociedade de risco. Além disso, buscou-se identificar as características dos riscos presentes nessa sociedade, principalmente o risco ambiental e as mudanças climáticas e identificar os padrões de comportamento dos tomadores de decisão acerca desses problemas identificados.

O segundo capítulo investigou o início dos estudos das movimentações ambientais e as tentativas de classificação pelos pesquisadores. Em seguida, abordou brevemente a complexidade das movimentações ambientais e suas características. Por fim, buscou-se identificar o sistema de proteção às pessoas forçadas a se deslocar e as possibilidades de proteção aos deslocados ambientais, bem como as lacunas normativas.

O terceiro capítulo expôs a proposição da teoria da Abordagem Adaptativa e investigou os instrumentos suportes dessa teoria. Posteriormente, tentou-se identificar as vantagens da proposição dessa teoria e as limitações e riscos. Buscou-se entender o potencial de proteção que a teoria apresenta, considerando-se a sociedade em que esta está inserida e as particularidades das movimentações ambientais.

2 A SOCIEDADE DE RISCO E OS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS

Nesse capítulo será brevemente revisada a evolução da sociedade industrial para a sociedade atual, com base na teoria da Sociedade de Risco, do sociólogo alemão Ulrich Beck. Após a delineação da teoria de base, a questão dos deslocamentos ambientais será introduzida sob a ótica do risco característico da sociedade de risco para que a investigação seja pautada em considerações realistas da presente sociedade.

O objetivo de analisar a atual sociedade de riscos e suas principais características é entender as capacidades e os limites da sociedade em que nos encontramos. Isto porque de nada adianta criar uma solução ideal para a questão dos deslocamentos se esta não será exequível na prática e restará apenas como um dever ser, no papel. Em seu livro, *A Ideia de Justiça*, Amartya Sen explica que “Não devemos conceder atenção apenas às ‘instituições justas e ideais’, mas sim necessitamos focalizar as ‘sociedades justas’ que podem tentar contar com instituições eficazes e características comportamentais reais”⁴.

Deste modo, não podemos exigir do comportamento hoje mais do que será cumprido⁵. Também não podemos esperar que, diante da complexidade da presente sociedade, um único tratado que idealmente proteja todos os deslocados ambientais no mundo será o ponto final da questão. Nesse sentido, para compreender o contexto em que os deslocamentos ambientais ocorrem, é necessário adotar uma abordagem holística, a qual prioriza o entendimento integral do fenômeno e observa a ação da sociedade global com um todo. Além de utilizar-se de outras áreas do conhecimento como a história, a sociologia e a economia.

A teoria da sociedade de risco foi utilizada para analisar o atual contexto mundial e permitir, assim, previsões acerca da questão ambiental, em geral, e de uma de suas consequências, os deslocamentos populacionais, em particular.

⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p.97.

⁵ SEN, 2011, p.111.

2.1 A MODERNIDADE SIMPLES

Até o século XVIII o homem viveu em relativa harmonia com o meio ambiente. As sociedades campestres não vivam de excessos e o estilo de vida do ser humano era subordinado à natureza. Contudo, com o descobrimento de novas ferramentas e o início da revolução industrial, o papel se inverteu e o homem passou a ver o meio ambiente como seu subordinado. Giddens⁶ elucida que:

Apesar de ter adentrado a era moderna com uma sociedade campestre composta por diversas gerações, denota-se que o continente europeu acentuou a intervenção do homem no meio ambiente a partir do século XIX, o que, do mesmo modo que os outros aspectos da modernidade, tornou-se um fenômeno mundializado.

Esse novo período foi nomeado por Beck⁷ de primeira modernidade ou modernidade simples, a qual se caracteriza pelo desenvolvimento de novas aptidões técnicas e da concepção individualista. O homem parou de pensar no coletivo e passou a focar na autonomia humana e no antropocentrismo, superando a racionalidade vigente à época e readequando os preceitos tradicionais para os padrões industriais⁸. Isso representou uma passagem da sociedade agrícola para a sociedade moderna, fundamentada na modernização das condições de vida, alteração dos padrões sociais e alteração das formas de controle político vigentes até então.

Se por um lado, esse processo de modernização trouxe inúmeras melhoras para a qualidade de vida, por outro, foi o início da degradação ambiental da forma em que conhecemos hoje. O meio ambiente foi limitado à mera fonte energética⁹ e era considerado uma fonte inesgotável de matéria prima que, uma vez transformada pela indústria, supria as necessidades do homem. Deste modo, a dominação da natureza em prol do desenvolvimento econômico acarretou na degradação ambiental atual e superou os limites impostos pela natureza.

Beck¹⁰ descreve esse momento da modernidade como

⁶ GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p.128.

⁷ “La modernidad, desde punto de vista, significa que un mundo de certidumbre tradicional está pereciendo, a la vez que es sustituido, si tenemos suerte, por un individualismo legalmente sancionado por todos”. BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI de España, 2002, p.15.

⁸ SERRAGLIO, D, A. **A proteção dos Refugiados Ambientais pelo Direito Internacional**: Uma leitura a partir da sociedade de risco. Curitiba: Juruá, 2014, p.28.

⁹ GOLDBLATT, D. **Teoria Social e Ambiente**: perspectivas ecológicas. Lisboa: Piaget, 1996, p.61.

¹⁰ BECK, 2002, p15.

A etapa na qual se produzem de forma sistemática consequências e auto ameaças, ainda que estas não sejam temas de debates públicos nem estejam no centro do conflito político. Essa fase está dominada pela auto identidade da sociedade industrial, a qual, de forma simultânea, intensifica e legitima, como riscos residuais, os perigos que se derivam das decisões adotadas¹¹.

Percebe-se que o começo da industrialização também representou o início da criação de riscos e consequências globais oriundas da exploração meio ambiente. Problema este que foi intensificado no período subsequente, denominado por Beck de modernidade avançada¹². Essa foi marcada pela ininterrupção de um processo de industrialização incapaz de absorver suas próprias ameaças, as quais abalaram os pilares da primeira modernidade e desafiaram a ideia da subordinação do meio ambiente. Beck¹³ explica que:

Assim como no século XIX a modernização dissolveu a esclerosada sociedade agrária estamental e, ao depurá-la, extraiu a imagem estrutural da sociedade industrial, hoje a modernização dissolve os contornos da sociedade industrial e na continuidade da modernidade, surge outra configuração social. [...] a modernização nos trilhos da sociedade industrial é substituída por uma modernização de premissas da sociedade industrial, que não estava prevista em qualquer dos manuais teóricos ou livros de receitas políticas do século XIX.

Deste modo, a modernidade que antes era sinônimo de progresso, inovação e de esperança de um futuro melhor gerou, imprevisivelmente e independente da vontade política, a modernidade avançada, na qual os perigos gerados pela sociedade industrial começaram a aparecer e se tornarem problemáticos. Beck¹⁴ caracteriza este estágio da modernidade, no qual as ameaças tornam-se explícitas, como Modernidade Reflexiva.

2.1 A MODERNIDADE REFLEXIVA

A aparente independência e autonomia da Modernidade Simples superou sua lógica e as fronteiras nacionais e iniciou um processo de autodissolução que gerou a

¹¹ Traduzido a partir de: “[...] la etapa en la que se producen de forma sistemática consecuencias y auto amenazas, aunque éstas no son el tema del debate público ni están en el centro del conflicto político. Esta fase está dominada por la autoidentidad de la sociedad industrial, que, de forma simultánea, intensifica y legitima, como riesgos residuales, los peligros que se derivan de las decisiones adoptadas”.

¹² BECK, U. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010, p.260. A primeira versão dessa obra foi publicada em alemão em 1986 e em inglês em 1992. Utilizou-se a versão em português para as referências dessa monografia.

¹³ BECK, 2010, p.12-13.

¹⁴ BECK, 2010, p.02.

Segunda Modernidade. Esta foi chamada por Beck de Modernidade Reflexiva ou Radicalizada¹⁵. Ela se originou por meio da dialética da aparente continuidade dos princípios e descontinuidade das instituições básicas do Estado-Nação moderno. Esse turno radical marca a fase atual, na qual a modernidade está se tornando reflexiva¹⁶.

Nesse estágio, a modernização rompe com as instituições sociais básicas, políticas e culturais da sociedade industrial do Estado-Nação e dá origem a novos potenciais opostos à racionalidade vigente. Assim, vê-se políticas estatais ambientais, culturas emergentes e movimentos de participação como uma crítica profunda não apenas ao capitalismo neoliberal, mas também às práticas hierarquicamente organizadas da esquerda tradicional¹⁷. Nasce assim uma Nova Teoria Crítica que afirma que o processo da modernidade reflexiva está nos levando da sociedade industrial nacional para a ainda ambígua sociedade de risco. Morato Leite¹⁸, em sua leitura acerca da questão, entende que

A sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental. Nota-se, portanto, a evolução e o agravamento dos problemas, seguidos de uma evolução da sociedade (da sociedade industrial para a sociedade de risco), sem, contudo, uma adequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade.

Nesse contexto, Beck¹⁹ ressalta que as transformações dos efeitos colaterais invisíveis da produção industrial em conflitos ecológicos globais resultam de uma crise institucional da primeira fase da modernidade industrial. A racionalidade da modernidade simples foi anulada pela mundialização das ameaças e pela falta de controle dos mecanismos jurídicos desenvolvidos até então. Deste modo, a sociedade de risco representa um contexto no qual os riscos produzidos pelo homem não permanecem delimitados no tempo e no espaço.

¹⁵ BECK, 2010, p.03.

¹⁶ BECK, U. **World at Risk**: The new task of critical theory. Development and Society, Munique. v.37, n.1, p.121. 2008, p.2-3.

¹⁷ BECK, 2008, p.3.

¹⁸ MORATO LEITE, José Rubens; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. **Sociedade de Risco, Dano Extrapatrimonial e Jurisprudência Brasileira**. Conpedi, Manaus, v. , n. 1, p.110-140, nov. 2014. Anual, p. 114. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_jose_r_morato_leite_e_outros.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016

¹⁹ BECK, 2002, p.55.

A teoria da Modernidade Reflexiva de Beck é dividida em três teoremas: da individualização forçada, da globalização multi-dimensional (cosmopolitização) e da sociedade de risco.

Em linhas gerais, a individualização se refere ao termo macro-sociológico imposto pelas instituições modernas²⁰, como o estabelecimento de direitos civis e políticos básicos no século XIX, na Europa, sua restrição aos homens e posterior inclusão das mulheres. E também como estabelecimento do estado social Europeu, após a Segunda Guerra Mundial, sua expansão, após os anos 60 e 70 e seu posterior desmantelamento.

O teorema da Globalização Multi-Dimensional faz referência ao fato do Estado-Nação ser cada vez mais sitiado e permeado por uma rede interdependente e planetária, por riscos ecológicos, econômicos e terroristas que conectam os mundos separados dos países desenvolvidos e sub-desenvolvidos²¹. Deste modo:

[...] “aparecem ‘regiões que absorvem toxinas’, ultrapassando as fronteiras nacionais e as antigas linhas institucionais de conflito, criando localidades geográficas cujo destino coincide com a destruição industrial da natureza. O efeito estufa, por exemplo, elevará a temperatura e o nível do mar em todo o mundo devido ao derretimento das calotas polares. O período de aquecimento submergirá regiões costeiras inteiras, transformará terrenos férteis em deserto, mudará as zonas climáticas de forma imprevisível e acelerará drasticamente a extinção de espécies”²².

Percebe-se que as principais racionalidades da Modernidade Simples, a saber, a crença na autonomia humana e no Estado-Nação foram sobrepostas pela individualização forçada de todos e pela distribuição global dos riscos, na Modernidade Reflexiva. Perdeu-se, assim, o controle que o homem imaginava exercer sobre a natureza e passou-se a lidar com ameaças impensáveis e incontroláveis. O teorema da Sociedade de Risco será estudado de forma mais aprofundada na próxima sessão, por tratar-se do plano de fundo escolhido para o presente estudo.

²⁰ BECK, 2008, p.4.

²¹ BECK, 2008, p.5

²²BECK, 2002, p.98. Traduzido a partir de: “*aparecen ‘regiones que absorben toxinas’, trapazando las fronteras nacionales y las antiguas líneas institucionales de conflicto, creando localidades geográficas cuyo destino coincide con la destrucción industrial de la naturaleza. El efecto invernadero, por ejemplo, elevara las temperaturas y el nivel del mar en todo el mundo debido a la fusión de los casquetes polares. El período de calentamiento sumergirá regiones costeras enteras, convertirá terrenos agrícolas en desierto, desplazará las zonas climáticas de forma impredecible y acelerará dramáticamente la extinción de las especies*”.

2.3 A SOCIEDADE DE RISCO

A Sociedade de Riscos estabeleceu-se na Modernidade Reflexiva e representa a consequência das atitudes tomadas nos estágios anteriores. Entender como a sociedade chegou a esse ponto é essencial para refletir como será possível superar suas consequências.

A sociedade industrial da Modernidade Simples pregava a busca pela melhoria na qualidade de vida, o progresso tecnológico e científico, a intensificação da industrialização, a produção de mais carros e riquezas e a exploração ambiental²³. No entanto, essa atitude terminou por fabricar, inconscientemente, perigos e incertezas que geram problemas ambientais e catástrofes em uma frequência nunca antes registrada. Em outras palavras, Morato Leite²⁴ descreve que “o surgimento da sociedade de risco designa um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial”.

Assim, se os riscos fabris e profissionais do século XIX e da primeira metade do século XX podiam ser limitados geograficamente ou em função de grupos específicos, os riscos e efeitos da Modernidade Avançada não reconhecem fronteiras nacionais ou grupos sociais²⁵. As ameaçadas passaram a ser supranacionais e independentes de classe e, por isso, necessitam de um novo tipo de dinâmica política e social. Beck²⁶ expõe que:

[...] Isso significa que a sociedade de risco está manufaturando incertezas, que há uma gama de novos riscos, como por exemplo: problemas ambientais, os quais são efeitos colaterais indesejáveis do desenvolvimento ecológico e tecnológico. Essas incertezas manufaturadas resultam do processo científico e tecnológico, os quais supostamente deveriam resolver, e não criar problemas.

Percebe-se, assim, que as ameaças criadas pela intensificação da industrialização e desenvolvimento tecnológico geraram novos tipos de riscos com

²³ BECK, 2008, p.3.

²⁴ MORATO LEITE, 2014, p.119.

²⁵ BECK, 2010, p.16.

²⁶ BECK, 2008, p.5. Traduzido a partir de: “*What signifies that the risk society are manufactured uncertainties, that there is a range of new risks — for example, environmental problems — which are unintended side effects of technological and economic development. These manufactured uncertainties result from scientific and technological progress, which supposedly should solve, not create problems*”.

uma abrangência muito mais ampla do que os riscos existentes na sociedade anterior. Tais riscos globais exibem, segundo Beck²⁷, três principais características: a deslocalização, a incalculabilidade e a não-compensabilidade:

A deslocalização é entendida pelo fato de que as causas e consequências dos riscos não reconhecem fronteiras geográficas, espaciais, temporais e sociais²⁸. Por exemplo, o aquecimento global, gerado pela intensa emissão de gases poluentes na atmosfera possui efeitos locais, como a inversão térmica, mas também efeitos globais como o derretimento das calotas polares e o buraco na camada de ozônio, os quais afetam países que não são necessariamente grandes poluentes.

Além do mais, o aquecimento global possui consequências presentes como o aumento na incidência de problemas respiratórios, câncer de pele e alagamentos, como também consequências futuras como o desaparecimento de territórios habitados devido ao aumento do nível do mar. Por fim, o aquecimento global afeta pessoas de todas as classes sociais, pois a escassez alimentar gerada por secas afeta toda a distribuição no mundo, além de poder causar guerras por recursos naturais, em regiões mais vulneráveis.

A incalculabilidade do risco destaca a falta de certezas e estudos científicos definitivos sobre a extensão do risco²⁹. Como no exemplo anterior, não há como calcular exatamente o número de territórios que serão inundados, a quantidade populacional que necessitará se realocar ou mesmo a quantidade de doenças que são causadas direta ou indiretamente pelo aquecimento global.

Por último, a não compensabilidade significa que não há como neutralizar os efeitos e consequências dos danos e riscos causados. Na sociedade industrial, sabia-se da existência dos riscos, mas acreditava-se que estes poderiam ser compensados e que seus impactos destrutivos poderiam gerar algo bom, de forma que a equação terminaria neutra. Entretanto, sabe-se que na atual sociedade de risco, não há como neutralizar os danos causados. Beck³⁰ afirma que: “Se as mudanças climáticas são inegáveis, se a genética humana torna possível a irreversibilidade das intervenções na existência humana, se os grupos terroristas já possuem armas de destruição em

²⁷ BECK, 2008, P.6.

²⁸ BECK, 2008, p.7.

²⁹ BECK, 2008, p.8.

³⁰ Traduzido a partir de: “*If climate change is irrevocable, if human genetics makes possible irreversible interventions inhuman existence, if terrorist groups already possess weapons of mass destruction, then it's too late*”. BECK, 2008, p.8.

massa, então, é tarde demais”. Não há como compensar a existência desses tipos de riscos.

Percebe-se, assim, que a Modernidade Reflexiva criou um modelo de desenvolvimento tão complexo e avançado, que não há mais como controlar e disciplinar esse desenvolvimento e, principalmente, suas consequências.

Desse modo, Morato Leite³¹, em sua leitura sobre a teoria de Beck, entende que há riscos concretos, que são previsíveis pelo conhecimento humano, e riscos abstratos, que são invisíveis e imprevisíveis, podendo-se apenas calcular a probabilidade de o risco existir. Nesse contexto, as instituições Estatais podem atuar apenas de forma paliativa, como meros gestores do controle de riscos.

Em verdade, os riscos no atual estágio da modernidade são criados não apenas pelas atividades estatais, mas também pela lógica industrial, pelas empresas e multinacionais que visam ao lucro acima de tudo e, também, pelo próprio ser humano que parece não racionalizar os perigos e consequências antes de agir. No entanto, como a sociedade não consegue prever ou controlar a existência das ameaças que ela mesma produz, ela busca, então, negar a sua existência.

Com o objetivo de manter o monopólio da ciência em face das incertezas produzidas pelo acelerado processo de industrialização mundial, as instituições passaram a criar um conjunto de mecanismos afim de desconsiderar os riscos invisíveis³². Desse cenário, produz-se uma das principais características para o presente estudo da Sociedade de Risco: a irresponsabilidade organizada.

A irresponsabilidade organizada pode ser entendida como o meio pelo qual o sistema político vigente oculta as origens e as consequências sociais dos riscos. Goldblatt³³ explica que

a irresponsabilidade organizada se caracteriza por um encadeamento de mecanismos culturais e institucionais pelos quais as elites políticas e econômicas encobrem efetivamente as origens e as consequências dos riscos e perigos catastróficos da recente industrialização.

Desse modo, impera uma lógica de que se todos são responsáveis, então ninguém será efetivamente responsabilizado. Ademais, se o risco não é reconhecido publicamente, mais riscos poderão ser produzidos sem grandes distúrbios. Percebe-

³¹ MORATO LEITE, 2014, p.120.

³² SERRAGLIO, 2014, p.45.

³³ GOLDBLATT, 1996, p.241.

se, assim, a forma como as instituições da sociedade moderna lidam com a identificação dos riscos abstratos: negando a sua existência, encobrindo suas origens e buscando seu controle, independente das consequências.

Portanto, apesar da sociedade de risco ser designada pela existência de um paradoxo no que tange à deterioração do meio ambiente e à elaboração de instrumentos jurídicos capazes de promover a defesa ambiental, aparenta que ninguém é responsabilizado por tal degradação³⁴. E como não há responsável, não há como constranger ninguém a indenizar os riscos e problemas efetivamente causados.

2.4 MUDANÇAS CLIMÁTICAS, DESASTRES E DESLOCAMENTOS

Como visto até então, as ameaças deixaram de ser pessoais e direcionadas a determinados indivíduos e grupos e passaram a ser globais. Os novos perigos advindos da Sociedade de Risco não respeitam fronteiras geográficas e diferenças políticas, sociais e culturais, eliminando as “zonas de proteção” de outrora³⁵. Dentre as características principais da Sociedade de Risco, destaca-se o aumento da frequência de catástrofes ambientais que impulsionam os seres humanos a se deslocarem.

Os deslocamentos populacionais em busca de um habitat seguro sempre existiram na história da humanidade³⁶, mas estes sofreram uma intensificação sem precedentes, nas últimas décadas. Isso se deu principalmente devido ao aumento exponencial do crescimento populacional, a nova configuração social de acúmulo populacional em grandes centros urbanos e à excessiva utilização dos recursos naturais e poluição do meio ambiente em busca do desenvolvimento tecnológico.

A maioria dos centros urbanos foi construída após a intensificação da industrialização, ainda na primeira modernidade. A escolha de sua localização era baseada em considerações sobre defesa, viabilidade agrária e transporte³⁷. Esses fatores impulsionaram os seres humanos a se estabelecerem ao longo de costas e

³⁴ BECK, 2002, p.89.

³⁵ BECK, 2010, p.10-11.

³⁶ RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 2011. 133f. (Tese de Direito) – Universidade de São Paulo. 2011, p.35.

³⁷ IDMC. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global Estimates 2015**: People displaced by disasters. Julho, 2015, p.22.

rios, planícies de inundação e áreas sismicamente ativas. O crescimento populacional em áreas de elevado risco tornou as pessoas mais vulneráveis às catástrofes ambientais³⁸.

Particularmente nos países em desenvolvimento, a população urbana aumentou 326% desde 1970³⁹. Esse crescimento foi mal planejado e parcamente controlado pela maior parte dos países, o que gerou um alto risco de exposição e vulnerabilidade. Ou seja, significativamente mais pessoas estão vivendo em centros urbanos hoje e sendo expostas a perigos e afetadas por desastres do que em 1970. Percebe-se que os países em desenvolvimento são os mais afetados pelas consequências da intensificação dos riscos, por terem grande parte de sua população vivendo em áreas urbanas. De forma que a sociedade industrial gerou consequências imprevisíveis, as quais escapam do controle das instituições vigentes⁴⁰.

Ainda que os países em desenvolvimento possuam a maioria dos casos de deslocamentos humanos, os países desenvolvidos também sofrem com o crescimento dos riscos. Pessoas vulneráveis e marginalizadas em países de alta renda se encontram em áreas mais propensas a catástrofes e possuem um alto risco de serem excluídas das soluções. Os principais exemplos são os Estados Unidos da América (EUA) e Japão⁴¹.

No entanto, a existência de mais pessoas no mundo hoje do que em 1970 não é o único fator responsável pelo aumento dos deslocamentos populacionais. A excessiva utilização do solo, poluição ambiental e construções de edificações frágeis e não sustentáveis também contribuíram para o aumento da vulnerabilidade humana. Estudos indicam que mesmo que se considere o nível do crescimento populacional, a probabilidade de ser deslocado por um desastre hoje é 60% maior do que há quatro décadas⁴².

Outra consequência da modernidade reflexiva é o aumento da temperatura média do planeta. Esse fenômeno foi acelerado graças a emissão⁴³ desenfreada de

³⁸ IDMC, 2015,, p.23.

³⁹ IDMC, 2015, p.40.

⁴⁰ MORATO LEITE, 2014, p.120.

⁴¹ IDCM, 2015, p. 21

⁴² IDCM, 2015, p.23.

⁴³ De acordo com o art. 1.4 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas [UNFCCC], “emissão” significa a “liberação de gases de efeito estufa e/ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado”.

gases do efeito estufa⁴⁴ na atmosfera, em busca do crescimento econômico. Assim, embora a qualidade de vida de parte da população mundial tenha melhorado ao longo dos anos, a velocidade com a qual a sociedade se utiliza de matérias-primas extraídas do meio ambiente não considera o tempo necessário para sua recomposição na natureza e afeta irreversivelmente o meio ambiente⁴⁵. Isso evidencia a incapacidade do planeta Terra de absorver toda a poluição gerada pelo homem em busca do progresso econômico.

Nesse sentido, destaca-se que as *mudanças climáticas* são definidas pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC – sigla em inglês)⁴⁶ como

qualquer alteração de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis.

Já o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês), conceituou Mudanças Climáticas como “qualquer mudança no clima durante um determinado período de tempo, independente se for uma variação natural ou o resultado de uma atividade humana”⁴⁷. Ainda que a diferença entre as definições seja a interferência humana na variação climática, ambos os documentos constataam a alteração do clima, na atualidade. Em verdade, há pouca controvérsia entre os cientistas sobre a existência das mudanças climáticas⁴⁸. A principal objeção é sobre estas terem sido causadas ou não pela ação humana. O presente estudo trabalha

⁴⁴ De acordo com o art. 1.5 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas [UNFCCC], “gases do efeito estufa” são os constituintes gasosos da atmosfera, naturais e antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha. Tenha-se presente que os gases capazes de reter o calor na atmosfera são frequentemente chamados de gases de efeito-estufa, os quais se caracterizam pela capacidade de absorver radiação infravermelha na atmosfera terrestre. Dentre os principais, merecem destaque: o vapor d’água, o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O), halogenados fluorocarbonetos (HCFC), o ozônio (O₃), os hidrocarbonetos perfluorados (PFC), assim como os hidrofluorocarbonetos (HFC).

⁴⁵ BRADBROOK, A.; OTTINGER, R. **Energy law and sustainable development**. Genebra, Suíça, IUCN, 2003, p.28.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima**. 1992. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em 07 set. 2016.

⁴⁷ PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Mudanças do Clima 2007: a base das ciências físicas**. Genebra, Suíça: PISMIC, 2007, p.30.

⁴⁸ “Atualmente, tem-se por inequívoco o aquecimento do sistema climático, sendo este evidenciado a partir do aumento da média global das temperaturas do ar e do oceano, derretimento de neve generalizado e aumento do nível do mar”. CARVALHO, Delton Winter. **As Mudanças Climáticas e a formação do direito dos desastres**. 2013. Novos Estudos Jurídicos: Univali, Vol.18, n.3, p. 397-415, p.401.

com a definição de Mudança Climática encontrada no quarto relatório do IPCC, por esta ser menos controversa e abranger um número maior de problemas ambientais resultantes.

Ressalta-se que aquecimento global é diferente de Mudanças Climáticas. Enquanto aquele implica em um aumento da temperatura média planetária, as Mudanças Climáticas podem ser uma variação positiva ou negativa da temperatura. A partir de então, tratar-se-á apenas das Mudanças Climáticas e do deslocamento populacional causado por essas.

Os processos de degradação do ambiente global não podem ser considerados unicamente como uma preocupação ambiental, mas também humanitária e de desenvolvimento humano. Uma vez que o ser humano depende dos recursos naturais para sua sobrevivência, a poluição ambiental, as mudanças climáticas e catástrofes ambientais naturais ou antrópicas deterioram o meio ambiente de forma a tornar a vida muitas vezes impossível.

Nesse contexto, o ser humano se move em direção a outros territórios em busca de maiores chances de sobrevivência. Essa movimentação se apresenta de várias formas⁴⁹ e afeta não apenas a comunidade local, mas também representa uma ameaça à paz e a segurança internacional, uma vez que aponta para um aumento potencial de instabilidades e conflitos de natureza política, econômica e social⁵⁰.

O primeiro relatório do IPCC previu que “um dos efeitos mais graves das mudanças climáticas são as migrações humanas, uma vez que milhões são deslocados pela erosão dos litorais, inundações das costas e secas severas”⁵¹. Pesquisas subsequentes demonstraram que as mudanças climáticas terão impactos cada vez maiores nos sistemas ecológicos e sociais. Há, também, previsões de aumento dos movimentos populacionais, instabilidades políticas, conflitos e um grande nível de sofrimento humano e pressão intensa, nas sociedades que recebem essas migrações⁵².

⁴⁹ Essa movimentação pode ser preventiva, para fugir de degradações graduais, ou imediata, para fugir de um desastre iminente. A complexidade do fenômeno dos deslocamentos ambientais será vista mais detalhadamente no próximo capítulo.

⁵⁰ RAMOS, 2011, p.35.

⁵¹ [IPCC] INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change**. First Assessment Report. 1990, p. 232.

⁵² BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. **Environmentally Displaced People: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration**. Refugees Studies Centre: Oxford. 2008.

O Painel do Terceiro Relatório do IPCC destaca que dentre as “cinco grandes razões para se preocupar com as mudanças climáticas” é possível encontrar a distribuição de impactos e vulnerabilidades e o risco de extremos climáticos⁵³. Fatores esses que agravam a qualidade do habitat natural das pessoas e as impulsionam a se deslocar.

O quinto relatório do IPCC⁵⁴, por sua vez, apresentou um grande acordo entre cientistas de que as mudanças climáticas vão aumentar o deslocamento de pessoas no século XXI. Devido ao fato de que os impactos relacionados as mudanças climáticas serem em sua maioria irreversíveis, o relatório indica que a adaptação deve ser a única resposta disponível e apropriada. Entretanto, esse tema ainda representa uma lacuna legislativa no direito internacional, o que impede que pessoas induzidas a se mover devido as mudanças climáticas e outros problemas ambientais adquiram algum status legal definido ou sejam o escopo de proteção das instituições internacionais atuais⁵⁵.

Percebe-se, assim, que dentro do debate das mudanças climáticas, os deslocamentos impulsionados por fatores ambientais surgem como um novo desafio imposto pela rápida modernização ocorrida na Sociedade Industrial. Essa gerou uma rápida e extensa urbanização, erosão do solo, poluição agro-química, escassez de água, abandono das áreas rurais, declínio na saúde e na resiliência física, práticas agrárias e sistemas produtivos insustentáveis e dificuldades na construção de políticas efetivas⁵⁶. Todos esses problemas aumentaram a ocorrência de catástrofes e outros problemas ambientais que impulsionam o deslocamento humano.

Acredita-se que dentre os diversos riscos iniciados pela Sociedade Industrial e expandidos pela Sociedade de Risco, o risco do deslocamento humano é talvez um dos mais representativos. Isto porque além de apresentar todas as características do risco descritas na sessão anterior, ele representa uma situação jurídica nova, não

⁵³ [IPCC] INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Third Assessment Report. Valência: 2007.

⁵⁴ [IPCC] INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability**, p.20. Disponível em < <http://www.ipcc.ch/report/ar5/>>. Acesso em 12 set. 2016.

⁵⁵ GROMILOVA, Mariya. Finding Opportunities to Combat the Climate Change Migration Crisis:: The Potential of the “ Adaptation A pproach ”. **Pace Environmental Law Review**, Hague, v. 33, n. 1, p.105-152, jan. 2016. Semestral, p.106.

⁵⁶ VENÂNCIO, Marina Demaria. **A AGROECOLOGIA NO BRASIL E SEUS ASPECTOS JURÍDICOS: Caminhos para a consolidação de um modelo produtivo sustentável**. 2014. 146 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014, p. 4.

contemplada pelo direito tradicional⁵⁷ e pelas instituições criadas na Modernidade Simples.

O deslocamento humano pode ser interno ou externo, dependendo do tipo de desastre ou problema ambiental que o originou, pode ser a curto prazo ou longo prazo, e pode influenciar uma ou diversas gerações. Os prejuízos e vantagens do deslocamento humano para a sociedade são praticamente incalculáveis devido à dificuldade inicial de recolhimento de dados confiáveis, e também aos diversos tipos de deslocamentos e formas como as sociedades reagem perante tal questão. Além do mais, não há como neutralizar esse tipo de deslocamento, de forma que a solução para tal problema é a adoção de outros enfoques, além da simples compensação.

O risco do deslocamento presente na sociedade de risco pode ser expresso em relação aos perigos, exposição e vulnerabilidade da comunidade, ou seja, a probabilidade, severidade e natureza do perigo ou combinação de perigos que ocorrem ao longo do tempo. De acordo com as evidências científicas, é esperado que as mudanças climáticas alterem a variação normal do clima e tornem alguns perigos mais severos e frequentes. Além do mais, há um aumento na exposição das pessoas, casas, propriedades e ecossistema aos perigos de um desastre. Por fim, a vulnerabilidade pré-existente das pessoas aos impactos dos perigos antes, durante e após o deslocamento⁵⁸.

Esses três fatores não apenas aumentam a probabilidade das pessoas se tornarem deslocadas. Eles também afetam o desenvolvimento das ameaças a sua segurança e direitos humanos enquanto deslocados, a duração do deslocamento e os obstáculos que as pessoas deslocadas devem enfrentar em face de seus esforços de alcançarem soluções duráveis.

Isso ocorre porque o deslocamento provoca um grande risco de empobrecimento e discriminação, além de suscitar necessidades específicas para sua proteção⁵⁹. Alguns problemas específicos que os deslocados enfrentam incluem a falta de territórios para habitar, falta de emprego, falta de moradia e agravamento das condições de moradia, marginalização econômica, social e psicológica, insegurança alimentar, aumento da morbidez e mortalidade causada pelos traumas enfrentados no

⁵⁷ RAMOS, 2011, p.20.

⁵⁸ IDMC, 2015, p.25.

⁵⁹ CERNEA, M. **Impoverishment Risks, Risk Management and Reconstruction: A model of population displacement and resettlement**, 1996, p.17.

processo, vulnerabilidade a doenças devido as condições sanitárias, perda de acesso as propriedades comunitárias, etc⁶⁰.

Na realidade, em decorrência da irresponsabilidade organizada os governos não assumem a culpa pelos atuais problemas ambientais. Destarte, ainda que as mudanças climáticas intensifiquem os problemas ambientais que causam o deslocamento, nenhum país pode ser responsabilizado como causador imediato desse tipo de deslocamento⁶¹ e, desse modo, ninguém será forçado a tomar uma postura ativa em relação à questão ou obrigado a indenizar as comunidades afetadas.

Nesse contexto, faz-se necessário uma visão holística das mudanças climáticas e seus riscos concretos e abstratos, para a construção de políticas efetivas que visem não apenas o deslocamento em si, mas todo o sistema de princípios de direito ambiental e direitos humanos estabelecidos. E que una a comunidade internacional para superar as deficiências da compreensão da questão e sua habilidade de fazer projeções para que se possa implementar mecanismos de prevenção e respostas.

⁶⁰ Ibidem, p.30.

⁶¹ Lana Goral possui uma interessante pesquisa sobre a possibilidade de responsabilização estatal pelas migrações ambientais. Em sua exegese, Goral se utiliza dos instrumentos internacionais de responsabilização estatal e tratados sobre mudanças climáticas para chegar a conclusão de que o único país que poderia ser oficialmente responsabilizado, pela Corte Internacional de Justiça, é a Austrália. E o único país que poderia acusa-la é o Kiribati. A forma de compensação seria monetária, de forma a possibilitar a compra de territórios desabitados para a transferência da população do Kiribati, antes do desaparecimento completo do arquipélago. GORAL. Lana. **Climate Change and State Responsibility: Migration as Remedy?** Faculty of Law. Lund University, 2014. 72p. Apesar de relevante, sabe-se que a Austrália não é a única emissora de poluentes na atmosfera e o Kiribati não é o único país a sofrer as consequências do aquecimento global. Dessa forma, diante da transfronteiralização do risco, acredita-se que é necessário adotar outras soluções para a questão dos deslocamentos ambientais, além da responsabilização internacional por meio da Corte Internacional de Justiça. Visa-se, assim, uma maior abrangência do problema e mais longa durabilidade da solução.

3 O FENÔMENO DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS

Recentes estudos⁶² demonstram que as mudanças climáticas intensificadas pelas ações antropogênicas vão aumentar a intensidade e a frequência de certos perigos relacionados à atmosfera e a vulnerabilidade de algumas populações, tendo como consequência a transformação de suas terras e habitats em territórios inabitáveis. Em razão disso, muitas pessoas serão forçadas a se deslocarem em busca de um novo local para viver.

Embora a frequência cada vez maior de desastres e o agravamento dos processos de degradação ambiental mobilizem a comunidade internacional⁶³ em torno de questões como a redução de emissão de gases de efeito estufa, substituição da matriz energética por fontes menos poluentes de energia renovável, mercado de carbono e pagamentos por serviços ambientais. A dimensão humana das mudanças ambientais globais carece de devida atenção pela comunidade internacional⁶⁴, principalmente no que se refere aos deslocamentos ambientais.

Isso se dá principalmente em razão da complexidade do fenômeno dos deslocamentos ambientais, uma vez que esses podem apresentar diversos alcances e uma multiplicidade de causas, além dos fatores ambientais. Há também uma grande dificuldade em definir os deslocamentos e categorizá-los de forma que os pesquisadores e políticos possam identificar claramente as principais causas e oferecerem soluções úteis para prevenir e mitigar o crescente número de pessoas deslocadas devido às mudanças ambientais⁶⁵.

⁶² IDMC, 2015, p.19.

⁶³ Entende-se a ideia de comunidade internacional como o “reconhecimento da existência de direitos e deveres recíprocos entre os sujeitos de direito internacional que determinam o sentimento de aproximação e unidade. Ela implica na construção de certa identidade própria distinta dos membros individualmente considerados. O benefício é, portanto, coletivo, e só pode ser alcançado por via da consciência de que a realização de certos interesses somente se dará por força da ação coletiva. Nesse caso os interesses dos grupos são superiores aos interesses dos membros individualmente considerados [...]. Observa-se, assim, que se o conceito de comunidade internacional é dirigido prioritariamente aos Estados, ele é certamente mais abrangente que a ideia de uma solidariedade puramente estatal”. BRANT, Leonardo, N, C. **O papel do consentimento no direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2013, p.52-53. Nesse sentido, o termo comunidade internacional utilizado no texto se refere a ideia de que os Estados, Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais, Multinacionais e outros atores do Direito Internacional estão unidos em busca valores comuns, além do simples agrupamento destes.

⁶⁴ RAMOS, 2011, p.35.

⁶⁵ BATES, Diane C. **Environmental refugees?** Classifying human migrations caused by environmental change. Population and Environment. Human Science Press, v.23, n.5, p.465-477, Maio, 2002, p.475.

Ainda que uma das formas de evitar mais deslocamentos seja a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, esse tema não faz parte do recorte metodológico da presente monografia. Além do mais, mesmo que todas as medidas necessárias sejam implementadas hoje, os benefícios da redução das mudanças climáticas serão sentidos muitas décadas após a redução dos gases do efeito estufa, dada a longa persistências desses na atmosfera⁶⁶. Desse modo, na próxima parte, analisar-se-á a evolução dos estudos dos deslocamentos ambientais e a situação legal desse fenômeno no cenário internacional.

3.1 DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS: ANTECEDENTES

O primeiro estudo sobre os deslocamentos humanos por motivos ambientais foi realizado na década de 1970, por Lester Brown, fundador do *Worldwatch Institute*⁶⁷. Brown constatou o aumento da quantidade de migrações impulsionadas por fatores ambientais como desertificação, enchentes, tempestades internas, escassez de recursos hídricos e excesso de poluentes no meio ambiente. Em seu estudo inicial, Brown⁶⁸ cunhou o termo “refugiados ambientais” e fez um alerta sobre a futura situação das populações habitantes de países insulares que seriam forçadas a deixar suas casas em razão do aumento do nível do mar.

Apesar desse estudo inicial, a expressão “refugiado ambiental” começou a ser mais frequentemente utilizada após a publicação dos estudos científicos de Essam El-Hinnawi (1985), do *Egyptian National Research Center*. Em uma conferência das Nações Unidas realizadas no ano de 1985, em Nairobi, na África, El-Hinnawi⁶⁹ definiu o que seriam os “refugiados ambientais”:

⁶⁶ MAYER, Benoît. The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework. **Colorado Journal Of International Environmental Law And Policy**, Colorado, v. 22, n. 3, p.357-416, jan. 2011, p.369.

⁶⁷ O Worldwatch Institute foi fundado em 1974 pelo economista e fazendeiro Lester Brown e foi o primeiro instituto independente de pesquisa voltado à análise de preocupações ambientais globais. As pesquisas de seu fundador podem ser encontradas em sua página oficial. WORLDWATCH INSTITUTE. Disponível em: <www.worldwatch.org>. Acesso em 15 set. 2016

⁶⁸ BROWN, Lester Russel. **World without Borders**. New York: Random House, 1972, p. 115-119.

⁶⁹ Livre tradução pela autora do original <In a broad sense, all displaced people can be described as environmental refugees, having been forced to leave their original habitat (or having left voluntarily) to protect themselves from harm and/or to seek a better quality of life. However, for the purpose of this book, environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life. According with this definition, people displaced for political reasons or by civil

Refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana.

Essa primeira definição foi importante por chamar a atenção para o problema das migrações motivadas por fatores ambientais e diferenciá-la dos deslocados por razões políticas, por conflitos civis e migrantes em busca de melhores empregos⁷⁰. Para melhor descrever o fenômeno, El-Hinawwi⁷¹ sugeriu a classificação dos refugiados em três categorias de acordo com o nível de perturbação ambiental.

A primeira categoria seriam os deslocados temporariamente por causa de uma situação momentânea, mas que voltariam para seu território. A segunda, compreenderia os que foram obrigados a se deslocar permanentemente e a se fixar em um novo território. E a terceira, por fim, seriam os refugiados que optaram migrar, temporária ou permanentemente, no interior das suas fronteiras ou para o exterior, em busca de melhor qualidade de vida. Observa-se que o autor utilizou o termo “refugiados ambientais” para as três categorias criadas a partir da definição que propôs.

Apesar de importante para a época, essa definição pouco mencionou e distinguiu a origem da perturbação ambiental, a voluntariedade da migração, o alcance do deslocamento e o nível de interação dos problemas ambientais com os aspectos políticos, econômicos e sociais. Desse modo, essa falta de critérios tornou a definição tão genérica que quase todos os habitantes do planeta poderiam ser considerados um refugiado ambiental em certos momentos.

No ano seguinte, Jacobson⁷² elaborou uma nova definição, descrevendo os refugiados ambientais como

strife and migrants seeking better jobs purely on economics ground are not considered environmental refugees>. EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985, p. 04-05.

⁷⁰ El-Hinnawi, na mesma obra, destaca essa diferenciação: “According with this definition, people displaced for political reasons or by civil strife and migrants seeking better Jobs purely on economics grounds are not considered environmental refugees”. EL-HINNAWI, 1985, p.06.

⁷¹ EL-HINNAWI, 1985, p.10-11.

⁷² Traduzido a partir de: “Those people temporarily displaced due to local environmental disruption, such as an avalanche or an earthquake, those who migrate because environmental degradation has undermined their livelihoods or poses unacceptable risks to health; and those who resettle because land degradation has resulted in desertification or because of their permanent changes in habitat”.

Aquelas pessoas temporariamente deslocadas devido a perturbações ambientais locais como avalanches ou terremotos; aqueles que migram por causa da degradação ambiental que tem prejudicado a sua subsistência ou apresenta riscos inaceitáveis para a saúde; aqueles reassentados porque a degradação da terra resultou em desertificação ou por causa de outras mudanças permanentes em seu habitat.

Essa descrição merece atenção por ser a primeira a considerar o impacto das atividades humanas sobre a ocorrência de eventos que eram aceitos pela sociedade como fatalidade ou desastre natural (avalanches, ciclones, terremotos, inundações). Isto porque, como visto anteriormente, a nova configuração da sociedade de risco aglomerou os seres humanos em áreas mais suscetíveis a desastres e aumentou o uso dos recursos naturais de forma desenfreada. O que tornou o meio ambiente muito mais frágil e as pessoas mais vulneráveis às catástrofes naturais.

No entanto, Jacobson⁷³ não aprofundou a discussão sobre as outras causas que impulsionam a migração ambiental e também não distinguiu de forma objetiva as situações de movimentações internas ou externas, as quais são extremamente relevantes para a discussão em âmbito internacional.

Nesse contexto, merece destaque os estudos realizados pelo cientista ambiental Norman Myers⁷⁴, no ano de 1995, uma vez que o autor foi o primeiro a elaborar uma definição que diferencie os migrantes motivados por razões econômicas dos refugiados ambientais:

Refugiados ambientais são pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em sua terra natal por causa de fatores ambientais de âmbito

JACOBSON, Jodi L. **Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability**. Worldwatch Paper 86. Washington, D.C: Worldwatch Institute, November 1988, p.37-38.

⁷³ JACOBSON, 1988, p.07.

⁷⁴ Traduzido a partir de: *“Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestations, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive overloading of city systems; emergent problems such as climate change, especially global warming; and natural disasters such as cyclones, storm surges and floods, also earthquakes, with impacts aggravated by human mismanagement. There can be additional factors that exacerbate environmental problems and often derive in part from environmental problems: population growth, widespread poverty, famine and pandemic disease. Still further factors include deficient development policies and government systems that “marginalize” people in senses economic, political and legal. In certain circumstances, a number of factors can serve as “immediate triggers” of migration, e.g. major industrial accidents and construction of outsize dams. Of these manifold factors, several can operate in combination, often with compounded impacts. In face of environmental problems, people concerned feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, either within their countries or in other countries, and whether on a semi-permanent or permanent basis”*. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. **Environmental exodus: An emergent crisis in the Global Arena**. Washington DC: Climate Institute, 1995, p.18.

incomum. Esses fatores incluem a seca, a desertificação, desmatamentos, erosão do solo e outras formas de degradação dos solos, *déficits* de recursos tais como a escassez de água, o declínio dos *habitats* urbanos através da sobrecarga maciça dos sistemas de cidade, problemas emergentes, tais como as mudanças climáticas, especialmente o aquecimento global, e desastres naturais como ciclones, tempestades e inundações, terremotos, com impactos agravados pela má gestão urbana. Pode haver fatores adicionais que exacerbam os problemas ambientais e que muitas vezes resultam, em parte, de problemas ambientais: o crescimento populacional, pobreza generalizada, fome e doença pandêmica. Ainda há outros fatores que incluem as políticas de desenvolvimento deficiente e sistemas de governo que marginalizam o povo em sentido econômico, político, social e jurídico. Em determinadas circunstâncias, um número de fatores pode servir de “gatilho” imediatos da migração, por exemplo, grandes acidentes industriais e construção de grades barragens. Desses fatores múltiplos, vários podem operar em conjunto, muitas vezes com impactos agravados. Diante dos problemas ambientais, pessoas envolvidas sentem que não tem alternativa senão a de buscar o sustento em outro lugar, dentro dos seus países ou em outros países numa base semipermanente ou permanente.

Percebe-se que o autor foi o primeiro mencionar explicitamente os impactos do aquecimento global nesse processo (aumento do nível do mar e inundações nas áreas costeiras). Ademais, o autor não ignorou a interação entre os fatores econômicos e ambientais, demonstrando que não é possível isolar a causa ambiental do seu contexto. Também foi mencionado brevemente que o deslocamento pode ser interno ou externo e temporário ou permanente. Por fim, Myers⁷⁵ ressalta a importância de uma definição que seja facilmente compreendida e passível de averiguação (por meio de documentação e quantificação) para que sejam elaboradas políticas específicas pelos tomadores de decisão, cientistas e gestores.

Em estudos posteriores, Myers previu que em torno de 25 milhões de pessoas já estariam deslocadas por razões ambientais e que o número de refugiados ambientais ultrapassaria o número de refugiados no sentido tradicional⁷⁶. Em seguida, o autor destacou a necessidade de classificação de pessoas deslocadas por mudanças climáticas, aumento do nível do mar, catástrofes naturais ou perturbações ambientais causadas pelo homem, assim como se os indivíduos foram forçados a se

⁷⁵ MYERS, 1995, p.17.

⁷⁶ “In 1995, environmental refugees totalled at least 25 million people, compared with 27 million traditional refugees (people fleeing political oppression, religious persecution and ethnic troubles). The total number of environmental refugees could well double by the year 2010, and increase steadily for a good while thereafter as growing numbers of impoverished people press ever harder on overloaded environments”. MYERS, Norman. **Ultimate security: The environmental basis of political stability.** Washington, DC: Island Press, 1996, p.05.

deslocar ou fizeram uma escolha racional, bem como sobre a extensão e temporariedade das migrações⁷⁷.

O desenvolvimento dos estudos sobre os refugiados ambientais foi acompanhado pelo desenvolvimento da crítica em relação ao tema. Richard Black é um dos mais famosos críticos sobre a temática dos refugiados ambientais. O autor⁷⁸ defende que

Embora degradações ambientais e catástrofes sejam fatores importantes na decisão por migrar [...], sua conceptualização como causa primária do deslocamento forçado é inútil, inconsistente intelectualmente e desnecessária em termos práticos.[...] Há abundantes tipologias de “refugiados ambientais”, mas pouco acordo ou compreensão do que essas categoriais podem realmente significar. A preocupação prática com a situação das pessoas pobres saindo de ambientes frágeis não se traduz em provas concretas da extensão ou em causas fundamentais dos seus problemas. Além disso, há ainda o perigo de que os escritos acadêmicos e de políticas em “refugiados ambientais” tenham mais a ver com agendas burocráticas de organizações internacionais e acadêmicas do que com qualquer conhecimento teórico ou empírico real.

Percebe-se que para Black⁷⁹, não há como mesurar a participação da causa ambiental na decisão por migrar. Nesse sentido, todas as migrações seriam políticas ou econômicas, sendo a questão ambiental apenas um fator intrínseco.

Apesar das áridas críticas, Black⁸⁰ destaca um ponto relevante para o presente estudo. Segundo o autor, o motivo pelo qual há tamanha insistência na criação do

⁷⁷ “[...]people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return”. MYERS, Norman. **Environmental migrants**: institutional and policy issues. Praga, 23 de março de 2005, p.10. Disponível em: <www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016

⁷⁸ Traduzido a partir de: “It is argued that although environmental degradation and catastrophe may be important factors in the decision to migrate, and issues of concern in their own right, their conceptualisation as a primary cause of forced displacement is unhelpful and unsound intellectually, and unnecessary in practical terms”[...] “There are abundant typologies of ‘environmental refugees’ and ‘environmental migrants’, but little agreement on, or understanding of what these categories might really mean. Practical concern with the plight of poor people leaving fragile environments has not translated into hard evidence of the extent or fundamental causes of their problems. Moreover, there remains a danger that academic and policy writing on ‘environmental refugees’ has more to do with bureaucratic agendas of international organizations and academics than with any real theoretical or empirical insight”. BLACK, Richard. **Environmental Refugees**: myth or reality? UNHCR, Working Paper, n.34, Geneva, March 2001, p.1, 13-14.

⁷⁹ BLACK, 2001, p.15.

⁸⁰ “It is in this context that the final section of this paper turns to the question of why the term ‘environmental refugee’ has been so seductive. The answer lies in the agenda of policy-makers in the North, who wish to further restrict asylum laws and procedures: thus the term was ‘invented at least in

“refúgio ambiental” não seria para aumentar a proteção das pessoas, mas sim, uma tentativa dos países do Norte de “despolitizar” o instituto do refúgio e torná-lo tão restrito que caberá apenas ao próprio país receptor eleger se o caso merece asilo, ou não. De modo a permitir uma restrição nas obrigações internacionais de proteção e leis de asilo.

Black⁸¹ conclui fazendo um alerta da importância de clarificar as definições e limites dos chamados “refugiados ambientais” antes de decidir quem seria o objeto da assistência internacional, além de ressaltar a importância de focalizar os problemas ambientais em si, ao invés de suas consequências não mediatas.

Na mesma esteira, mas de forma mais moderada, Castles⁸² defende que a expressão “refugiados ambientais” é simplista e equivocada e transparece uma “monocausalidade” que dificilmente pode ser averiguada na prática. O autor⁸³ também é contra o isolamento do fator ambiental na opção por migrar e explica que

A conclusão razoável a partir dessa literatura de pesquisa é, portanto, que a noção de “refugiado ambiental” é enganosa e pouco faz para nos ajudar a compreender os complexos processos de trabalho em situações específicas de empobrecimento, conflitos e deslocamentos. Isso não significa, porém, que fatores ambientais não são importantes nestas situações. Ao contrário, eles fazem parte de padrões complexos de causalidade múltipla, em que os fatores naturais e ambientais estão intimamente ligados à natureza econômica, social e política. Isto é onde precisamos de muito mais pesquisa e melhor compreensão, se queremos combater as causas da migração forçada.

Nota-se que Castles⁸⁴ não nega a necessidade de proteção dessa categoria de pessoas, mas sim afirma a dificuldade de classificação da mesma. O autor também defende que se deve criar um regime de proteção mais amplo, pois a tentativa de

part to depoliticise the causes of displacement, so enabling states to derogate their obligation to provide asylum’. BLACK, R. 2001, p.10.

⁸¹ BLACK, 2001, p. 20.

⁸² CASTLES, Stephen. **Environmental change and forced migration**: making sense of the debate. UNHCR Working Paper nº70, Geneva, October, 2002, p.4.

⁸³ Traduzido a partir de: “A reasonable conclusion from this research literature that the notion of the ‘environmental refugee’ is misleading and does little to help us understanding the complex processes at work in specific situations of impoverishment, conflict and displacement. This does not mean, however, that environmental factors are unimportant in such situations. Rather they are part of complex patterns of multiple causality, in which natural and environmental factors are closely linked to economic, social and political ones. This is where we need much more research and better understanding, if we are to address the root causes of forced migration”. CASTLES, 2002, p.5.

⁸⁴ “If therefore seems appropriate to call for a much wider international protection regime that would embrace all these groups and – why not? – so called environmental refugees as well. The reality is that there is no consensus for extending the refugee regime. Most receiving States want to restrict it further rather than improve it. The United Kingdom Home Secretary made exigencies in this sense on the beginning of this year. Any alteration on the Refugee Convention would be for worst”. CASTLES, S. 2002, p.15.

incluir os “refugiados ambientais” no atual regime de proteção, geraria um risco de retrocesso. Isto porque os Estados tendem a restringir suas políticas de imigração, e não as ampliar. Percebe-se, desse modo, que ambos os autores acreditam que a tentativa de enquadrar os refugiados ambientais no regime de proteção internacional dos refugiados não é a forma adequada de solucionar a questão.

Ressalta-se que até o presente momento, utilizou-se a nomenclatura “refugiados ambientais”, sem rigor técnico, por essa ter sido a primeira a ser desenvolvida para ilustrar a questão e também pela aderência inicial que a mesma causou. Contudo, há um grande debate sobre a nomenclatura e abrangência de termos como: “refugiados climáticos”, “migrantes ambientais”, “deslocados ambientais”, “deslocados impulsionados por fatores ambientais”, “refugiados climáticos”, “migrantes climáticos”, “ecomigrantes”. Contudo, o objetivo principal do presente estudo não é discutir a abrangência e coerência de cada nomenclatura. Desse modo, adotou-se o termo “deslocamentos ambientais”, por esse ressaltar a participação de problemas ambientais como impulso para a migração, de forma abrangente, além de ser a mais utilizada em documentos internacionais⁸⁵.

Diante das controvérsias acerca da definição do conceito de “refugiado ambiental” e os limites de tal categoria, a próxima sessão aprofundará na complexidade do fenômeno dos deslocamentos ambientais e discussões acerca de sua definição.

3.2 A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS

A grande dificuldade em aceitar e criar políticas específicas para uma nova categoria de pessoas que se deslocam motivadas por fatores ambientais é a heterogeneidade presente nesse grupo. A multiplicidade de fatores causais, incluindo os distintos tipos de impactos ambientais, os diversos alcances do deslocamento e a duração do mesmo e a voluntariedade são tão amplos que há pouco consenso quanto a sua classificação.

⁸⁵ Todos os relatórios do IPCC fazem menção a deslocamentos ambientais para ilustrar a questão. O termo migrações é utilizado de forma genérica para definir o fluxo de pessoas, mas não há critério quanto as causas.

Nesse momento, traz-se à tona o pensamento de Morin⁸⁶, o qual entende que a complexidade é inicialmente um fenômeno de extrema quantidade de interações e interferências entre um número muito grande de unidades que desafiam as possibilidades humanas de cálculo. Além disso, compreende também incertezas, indeterminações e fenômenos aleatórios, de forma que a complexidade coincide com uma parte de incerteza, seja proveniente dos limites de nosso entendimento, seja inscrita nos fenômenos⁸⁷.

Para lidar com a complexidade, Belchior⁸⁸ sugere que não se deve buscar apenas um novo objeto de conhecimento, mas conhecê-lo a partir de uma nova racionalidade, o que demanda uma nova forma de pensar e a utilização de diversos métodos, principalmente o transdisciplinar. Nesse contexto, não se deve enxergar os deslocamentos ambientais isolados de seu contexto, mas sim considerando todos os aspectos políticos, sociais, econômicos e ambientais que o envolvem.

Na próxima sessão será discutido algumas características do deslocamento ambiental e os problemas de classificação e definição de um conceito uniforme.

3.2.1 Multicausalidade

A maior dificuldade na definição de uma categoria de deslocados ambientais é isolar o fator ambiental de outras causas que motivaram a migração, tendo em vista que raramente o problema ambiental é a única causa da movimentação. Na verdade, o fenômeno ambiental interage e se sobrepõe com outras motivações econômicas, sociais e políticas que também afetam a migração. Mayer⁸⁹ explica que

a degradação ambiental é frequentemente um impulsor de deslocamentos, mas raramente é a única causa, porque as pessoas também levam em conta outros fatores como oportunidade econômica, insegurança, apego a um território, os custos da realocação e as suas perspectivas em um novo local para se estabelecer e as oportunidades que serão encontradas lá.

⁸⁶ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p.35.

⁸⁷ MORIN, 2011, p.42-43.

⁸⁸ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DO DIREITO AMBIENTAL**. 2015. 306 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p.267.

⁸⁹ Traduzido a partir de: "*environmental degradation is often a driver of displacement, but rarely is it the unique cause, as people also take into account factors such as economic opportunities, insecurity, attachment to a territory, the cost of relocation, and their perspectives on a new place to settle and new opportunities to be found there*". MAYER, 2011, p.360.

Desse modo, é muito difícil estabelecer um nexo de causalidade único entre os problemas ambientais e a decisão por migrar. Isso porque uma má colheita ou a fome frequentemente resultam em deslocamentos, independentemente de serem resultados das mudanças climáticas, guerra, má administração ou outros motivos.

No que se refere às mudanças climáticas, o nexo de causalidade é ainda mais difícil de ser estabelecido. Primeiramente porque é extremamente complicado dizer se determinado evento climático teria ocorrido ou não caso os países não emitissem poluentes na atmosfera. E também porque é praticamente impossível provar que as emissões de uma usina de carvão de determinado país estão causando o aumento do nível do mar e danificando outro país específico⁹⁰.

As movimentações relacionadas aos fenômenos ambientais são partes de dinâmicas globais de migração, ao invés de uma discreta e independente categoria⁹¹ e, por isso, precisam ser entendidas dentro do amplo contexto desenvolvido, e não apenas como um problema humanitário.

Fazer a distinção entre pessoas que se deslocam por causa da erosão do solo no Sahel ou pelo aumento do nível do mar em Bangladesh daqueles fazendo a mesma jornada, mas por outras razões é quase impossível. Na verdade, um estudo realizado pelo Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos identificou em 33 dos 36 países afetados por conflitos armados entre 2008 e 2012 também tiveram relatos de catástrofes naturais forçando as pessoas a fugirem de suas casas⁹².

Desse modo, medidas visando à redução do risco de deslocamentos forçados causados por catástrofes naturais podem também reduzir o risco de conflitos motivados pela insegurança quanto aos meios de subsistência ou por recursos naturais⁹³. Portanto, considerar os migrantes trabalhadores, refugiados políticos e deslocados ambientais como categorias alternativas pode não refletir adequadamente a complexidade das decisões individuais⁹⁴.

Isso não significa que não existem deslocamentos ambientais, como parte da crítica afirma, mas sim que o fator ambiental não é a única motivação. Nesse contexto, Mayer⁹⁵ sugere que é possível encontrar uma solução por meio de uma analogia com

⁹⁰ GORAL, 2014, p.39.

⁹¹ MCADAM, Jane. **Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010–2013**. *Refuge*, Sydney, v. 29, n. 2, jul. 2013 p.11.

⁹² IDCM, 2013, p.10.

⁹³ IDCM, 2013, p.11.

⁹⁴ MAYER, 2011, p366.

⁹⁵ MAYER, 2011, p.370.

a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual não requer que a perseguição seja a única, nem mesmo a principal razão para os deslocamentos dos refugiados, mas apenas que exista a perseguição. Desse modo, o deslocamento ambiental pode ser definido pela existência do critério objetivo da existência de um distúrbio ambiental que afetou a vida de determinada pessoa ou grupo, independentemente de ele ter sido a única razão ou a razão determinante para a decisão por migrar. Ressalta-se que Mayer não propõe que os deslocados ambientais se encontrem sob a proteção da Convenção dos Refugiados, mas apenas que a forma de definir a categoria seja feita de forma análoga. Essa ressalva é importante para a discussão do terceiro capítulo.

3.2.2 Causas Ambientais

As causas ambientais geradoras dos deslocamentos também são bastante amplas e não se originam apenas das mudanças climáticas, mas também de desastres naturais ocasionados ou não por fatores climáticos, com ou sem intervenção humana, acidentes e processos de degradação ambiental, (provocados ou acelerados pela ação humana), ou pela ação combinada desses fatores. Cada autor possui uma classificação particular para os fatores ambientais que impulsionam o deslocamento. A seguir, serão explanadas algumas das classificações existentes.

Ainda em 1993, Suhrke⁹⁶ identificou que seis eventos da natureza poderiam ocasionar a necessidade de indivíduos ou grupos deslocarem-se de seu local de origem ou residência habitual para irem viver em outro local. O desmatamento, ao aumento do nível do mar, a desertificação, a ocorrência de secas, a degradação do solo a ponto de torná-lo inutilizável, a poluição do ar e da água são eventos da natureza que direta ou indiretamente são provocados pelo homem, devido à degradação e à poluição causadas.

Suhrke⁹⁷ destacou, ainda, que esses seis elementos podem atuar isoladamente ou em conjunto ao criarem circunstâncias e fatores que, com o tempo, tornam insuportável a vida em determinado local, levando os seres humanos à necessidade irremediável de emigrar. Percebe-se que para a autora, a poluição e degradação

⁹⁶ SUHRKE, Astri. **Pressure Points**: Environmental degradation, migration and conflict. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993. p. 8

⁹⁷ SUHRKE, 1993, p.15.

gerada pelas pessoas em diversas épocas é a principal, mas não única, causa do deslocamento. Visão que vem de encontro com a descrição dos riscos globais e intergeracionais existentes na sociedade de risco. Contudo, a autora não faz uma clara distinção acerca da voluntariedade do deslocamento nem da intensidade do fenômeno ambiental que o causou.

Trolldalen, Bikerland, Borgen e Scott⁹⁸, por sua vez, também identificam seis motivos catalisadores de migrações de natureza ambiental, os quais são os desastres naturais, a degradação dos recursos do solo cultivável, o reassentamento involuntário, os acidentes industriais, as mudanças climáticas e as situações de pós-conflito. Destaca-se desta classificação a distinção das causas de deslocamento entre causas naturais propriamente ditas e causas naturais indiretas, isto é, provocadas pelo homem seja a curto, médio ou longo prazo.

Neste sentido, são causas naturais propriamente ditas, passíveis de produzir fluxos migratórios de natureza ambiental, os eventos naturais de grande magnitude, como tufões, furacões, vulcões, maremotos, enchentes, tsunamis, nevascas e terremotos, ou seja, as manifestações da natureza capazes de provocar catástrofes e tragédias, afetando a vida humana na Terra⁹⁹. E as causas naturais indiretas seriam os acidentes industriais como o da Usina de Chernobyl, o qual poluiu com partículas altamente radioativas o solo, o ar e a água das cidades do entorno, ocasionando o deslocamento de quase 200.000 pessoas. O acidente da Usina de Fukushima no Japão e o do Césio 137 em Goiânia também são exemplos recentes de causas naturais indiretas.

Renaud¹⁰⁰ distingue os deslocamentos ambientais como “reativos”, os quais se manifestam em resposta às perturbações ambientais que ameaçam a vida e a segurança humana e os “proativos”, nos quais as pessoas se planejam e decidem por

⁹⁸ TROLLDALEN, Jon Martin, BIRKELAND, Nina, BORGES, J. and SCOTT, P.T. **Environmental Refugees**: a Discussion Paper. Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992, p.24.

⁹⁹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR**: Perspectivas de futuro. São Paulo: Acnur/unhcr, 2011. p. 227.

¹⁰⁰ RENAUD, Fabrice; BOGARDI, Janos J.; DUN, Olivia. **Control, Adapt or flee**: How to Face Environmental Migration?. 5. ed. Bohn: Unu-ehs, 2007, p.16.

migrar antecipadamente em razão dos processos graduais de deterioração ambiental. O autor¹⁰¹ divide as causas ambientais em três tipos:

(1) Desastres, catástrofes e acidentes tecnológicos que provocam deslocamentos forçados não planejados. Exemplos: desastres naturais como furacões, inundações, tornados, terremotos, erupções vulcânicas ou qualquer outro evento climático ou geológico que torna o ambiente anteriormente habitado impróprio para habitações. E desastres tecnológicos seriam os acidentes industriais ou nucleares;

(2) Expropriações que são perturbações ambientais antropogênicas ajudas ou discretas que intencionalmente deslocam populações-alvo. Exemplo: desocupação de áreas para a construção de barragens, hidrelétricas ou estradas ou para a criação de áreas protegidas;

(3) Deteriorações que são transformações graduais e antropogênicas que podem resultar na inviabilidade da sobrevivência devido a contaminação ou esgotamento dos recursos ambientais locais. Exemplo: poluição, desertificação e esgotamento do solo.

Quanto às mudanças climáticas, estas podem afetar a mobilidade humana diretamente ou combinada com outros fatores. Um estudo realizado pela Universidade das Nações Unidas (UNU) ¹⁰², em 2013 distinguiu quatro formas de manifestação das mudanças climáticas que impulsionam o deslocamento:

(1) mudanças nos padrões climáticos regionais que podem contribuir para secas de longa duração, as quais afetam o acesso a recursos essenciais como água e impactam negativamente a sustentabilidade e a variedade dos meios de subsistência ambiental como agricultura, pesca e silvicultura;

(2) aumento no nível do mar, desertificação, derretimento do permafrost e outras mudanças climáticas que tornam as áreas costeiras e de baixa latitude inabitáveis para as populações humanas em longo termo;

(3) aumento na frequência e magnitude dos eventos relacionados com extremos climáticos como ondas de calor, inundações, ciclones e tempestades que destroem a infraestrutura e meios de subsistência e impulsionam as pessoas a se realocarem em outros lugares por curtos ou longos períodos,

¹⁰¹ RENAUD, 2007, p.20-25.

¹⁰² UNU, 2013, p.9-11.

(4) competições por recursos como água e terra que podem acabar por exacerbar as pressões e contribuem para conflitos, os quais impulsionam a movimentação de pessoas.

Acerca da classificação quanto às causas ambientais, McAdam¹⁰³ observa que a distinção entre migrantes climáticos de outros migrantes é problemática conceitualmente e falha empiricamente. Segundo a autora a distinção deveria ser feita entre eventos climáticos extremos e processos climáticos graduais que atuam a longo termo. Seguindo a mesma linha de pensamento, Mayer¹⁰⁴ explica que as mudanças climáticas não causam um evento ambiental de uma forma binária, um tudo ou nada, apenas que esses fenômenos se tornam mais frequentes no contexto de mudanças. Ambos os autores defendem que as mudanças climáticas não devem ser postas no centro das discussões sobre as possíveis soluções dos deslocamentos ambientais. O que importa de fato não é a fonte causadora, mas sim a natureza do dano.

3.2.3 Voluntariedade

A voluntariedade do deslocamento é um dos fatores chaves na discussão sobre os deslocamentos ambientais. Em verdade, o próprio termo deslocamento já é uma indicação da voluntariedade. Segundo a publicação do Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)¹⁰⁵, a palavra “deslocado” demonstra que a pessoa se locomoveu contra a sua vontade, que os fatores do local de origem a impulsionaram a se locomover. Enquanto a palavra “migrante” demonstra que a locomoção foi voluntária, e o fator chave são as vantagens do local que a pessoa foi, ao invés das desvantagens do local de onde a pessoa saiu.

De outra forma, deslocamento é uma medida mais reativa, como último recurso ou uma resposta de sobrevivência para uma ameaça severa e imediata. Migração é uma decisão ativa e estratégica de longo termo, na qual há condições mais seguras e prospectos de uma melhor qualidade de vida no destino final. Movimentações em ambos os extremos desse contínuo podem colocar pessoas vulneráveis em situações mais precárias do que se eles tivessem ficado em seu local de origem se eles não são suficientemente protegidos e auxiliados. Contudo, não se ignora que há uma grande

¹⁰³ MCADAM, Jane. **Climate Change Displacement and International Law**: Complementary Protection Standards. Geneva: Unhcr, 2011. p.11.

¹⁰⁴ MAYER, 2013, p.963.

¹⁰⁵ GLOBAL ESTIMATES, 2015, p.16.

zona cinzenta entre o deslocamento (forçado e reativo) e a migração (voluntária e ativa), na qual não é possível classificar-se a movimentação populacionais de forma binária e, na qual grande parte das pessoas que se movimentam se encontra entre esses dois extremos.

Desse modo, a distinção entre a migração forçada ou voluntária pode ser relativamente incontroversa em casos de desastres iminentes. Contudo, para a maior parte, a distinção não é tão evidente. A migração é um fenômeno multicausal e mesmo em casos nos quais o distúrbio ambiental seja o fator principal da migração, ele não é o único e a decisão de migrar deve ser analisada no contexto de alternativas viáveis, as quais dependem de eventos culturais e sociais e da habilidade de lidar e se adaptar a fenômenos ambientais. Segundo a Organização Internacional para Migração (OIM)¹⁰⁶,

a distinção entre a movimentação forçada ou voluntária é a pedra angular dos regimes legais internacionais e nacionais: as pessoas são protegidas contra o deslocamento forçado e a realocação, com apenas algumas exceções à proibição de obrigar as pessoas a deixar suas casas e locais de residência, e onde os movimentos forçados ocorrem, as pessoas afetadas frequentemente recebem assistência humanitária e proteção especial, por exemplo contra ser devolvida pelo período que o perigo durar.

Por outro lado, a movimentação voluntária não possui muitas formas de proteção, de forma que as pessoas normalmente podem contar apenas com a garantia de não violação dos seus direitos humanos. A OIM¹⁰⁷ sugere que a movimentação “voluntária”, ao contrário do que o termo sugere, não significa poder decidir de forma completamente livre. Mas sim que existe um espaço de escolha enquanto outras opções realísticas à imigração ainda existem. Movimentação “forçada”, por outro lado, caracteriza situações onde as opções realísticas já não estão mais disponíveis. Dessa forma, pode-se falar de movimentações voluntárias onde o elemento da escolha ainda é preponderante, enquanto deslocamento ou realocação forçada acontecem quando não há mais espaço para a escolha.

Renaud et al.¹⁰⁸ classificam a voluntariedade das migrações relacionadas às mudanças climáticas de acordo com a urgência da situação, classificando-as em três

¹⁰⁶ IOM. **Migration, Climate Change and the Environment: IOM perspective**. 2016, p.5. Disponível em: <<http://www.iom.int/complex-nexus>>. Acesso em 04 out. 2016.

¹⁰⁷ IOM, 2013, p.39.

¹⁰⁸ RENAUD, Fabrice G. et al. **A Decision Framework for Environmentally Induced Migration**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2011, p.28-31.

categorias: Migrantes Ambientais Emergenciais, Migrantes Ambientais Forçados e Migrantes Motivados por fatores Ambientais.

A primeira categoria, os Migrantes Ambientais Emergenciais são pessoas forçadas a abandonar suas casas por causa de impactos extremamente sérios causados por um evento ambiental ou climático que tornam a opção de permanecer no local impossível. Essas hipóteses estão ligadas a desastres capazes de ameaçar a própria sobrevivência das pessoas afetadas.

Já os Migrantes Ambientais Forçados são pessoas que abandonam suas casas principalmente devido a fatores ambientais, para os quais a decisão de ficar é muito limitada por causa das condições ambientais exacerbadas. Nesses casos há um alto nível de impulsão ao deslocamento.

Por fim, a última categoria, dos Migrantes Motivados por Fatores Ambientais, é formada por indivíduos que escolhem migrar preventivamente, a fim de se afastarem de uma degradação ambiental futura. A decisão é tomada por causa de dificuldades socioeconômicas existentes em suas regiões e por causa do medo de que suas situações se tornem ainda piores. O aspecto crucial dessa categoria é que as pessoas não vivenciaram, no momento da migração, uma situação de perigo atual ou iminente. Além de que os fatores ambientais e climáticos possuem uma forte interação com outros fatores econômicos, sociais e familiares. Normalmente estas pessoas são consideradas como migrantes trabalhadores.

As duas primeiras categorias, associadas com mudanças climáticas regionais progressivas, têm o potencial de criar condições que contribuem para movimentações de larga escala. A última categoria, quando associada com eventos ambientais de rápido desencadeamento como tempestades, ciclones, enchentes e esgotamento dos recursos já causam movimentações populacionais temporárias e situações nas quais as pessoas buscam voluntariamente ou são compelidas a encontrar novas casas e formas de subsistência por um longo período de tempo, enquanto as condições de suas comunidades pioram¹⁰⁹.

3.2.4 Alcance do Deslocamento

¹⁰⁹ SCIACCALUGA, Giovanni. **Climate change-related disaster and human displacement: towards an effective management system**. Geneva: IRC: International Red Cross, 2015, p.9.

As migrações ambientais podem acontecer dentro das fronteiras de um país, regionalmente e internacionalmente. A maior parte das pesquisas empíricas sugere que a migração interna com padrões como a migração rural-urbana ou as movimentações para países vizinhos são as situações predominantes¹¹⁰.

A Universidade das Nações Unidas¹¹¹ classificou cinco tipos de padrões migratórios considerando a temporariedade (próxima sessão) e o alcance do deslocamento. De acordo com essa classificação, há os (1) temporariamente deslocados; os (2) deslocamentos locais permanentes; os (3) deslocados internamente e permanentemente; o (4) deslocamento regional permanente; e os (5) deslocamentos intercontinentais permanentes.

Nesse contexto, os (1) Temporariamente deslocados são pessoas que se deslocam por um curto período de tempo devido a eventos climáticos como furacões, enchentes e tempestades, mas que podem voltar as suas casas logo após o fim dos efeitos dos eventos. Cita-se como exemplo o caso do terremoto do Chile de 2013, no qual as pessoas foram avisadas com antecedência para deixar suas casas e puderam voltar logo após os tremores terminarem.

Em seguida, os (2) Deslocamentos locais permanentes, são pessoas que estão deslocadas localmente, mas de forma permanente, devido às mudanças irreversíveis do seu ambiente, como o aumento do nível do mar, inundações costeiras, a falta de água potável e o aumento da frequência de ondas de tempestades. Nesse caso, o deslocamento fica restrito a uma determinada localidade, dentro de um mesmo país.

O próximo caso é do dos (3) Deslocados internamente e permanentemente, que são as pessoas que são deslocadas dentro das fronteiras do seu próprio país, mas longe o suficiente dos seus locais de residência e para as quais é improvável ou impossível o retorno ao seu habitat anterior. Por exemplo, o deslocamento de uma família de uma região costeira para o interior de uma vila ou cidade, como o reassentamento das Ilhas Cartere para a Ilha de Bougainville de Papua Nova Guiné.

No nível internacional, há o (4) Deslocamento regional permanente, composto por pessoas cujas soluções de deslocamento dentro do próprio país são inexistentes ou inacessíveis e para as quais a migração para um país próximo é a melhor estratégia

¹¹⁰ IOM. **Migration, Climate Change and the Environment: IOM perspective**. 2016, p.2. Disponível em: <<http://www.iom.int/complex-nexus>>. Acesso em 04 out. 2016.

¹¹¹ UNU, 2013, p.26-28.

de sobrevivência. Como o caso dos cidadãos de Kiribati ou Tuvalu que migram de forma permanente para a Nova Zelândia.

Por último, os (5) Deslocamentos intercontinentais permanentes, que são pessoas que não possuem soluções de deslocamento nacional ou regional disponível e vão buscar a proteção de outro Estado em outro continente, como o caso do fluxo da população das Maldivas para Londres.

Essa categorização demonstra o aumento do alcance do deslocamento, partindo de uma movimentação local até uma movimentação intercontinental. Acerca do alcance do deslocamento, Mayer¹¹² chama atenção para o fato de que apesar da maioria das pesquisas empíricas demonstrar que migrações impulsionadas ou exacerbadas por fatores relacionados às mudanças climáticas tendem a ser internas, e não por fronteiras internacionais, a maior parte das discussões fica circunscrita à migração internacional.

3.2.5 Temporalidade

Por fim, a temporalidade do deslocamento também é um fator que deve ser levado em conta. O tempo em que a pessoa vai permanecer fora de seu habitat de origem varia de acordo com o tipo e a severidade do evento ambiental que causou o deslocamento. No caso de degradações ambientais irreversíveis, como o aumento do nível do mar, o deslocamento vai requerer uma realocação permanente da população afetada, seja dentro das fronteiras do país, ou em um outro país¹¹³.

Os desastres (naturais ou com causas antropogênicas) possuem diversas naturezas e dinâmicas. Alguns persistem por um longo período e podem se tornar uma barreira permanente para o retorno. Impactos repetidos e frequentes de desastres de curta duração em comunidades vulneráveis também pode levar a deslocamentos prolongados¹¹⁴. Desastres químicos normalmente emitem radiação por um longo tempo, tornando a área inabitável.

¹¹² “Thus, although they insist – on the basis of consistent empirical works – that migration induced or exacerbated by climate change-related phenomena is ‘likely to be internal, rather than across international borders’, most of their discussion is circumscribed to international migration. This neglect of internal displacement is in spite of the long-lasting endeavour of international human rights law to protect internal migrants – reminding us that the general human rights entitlement does not always translate into effective protection: internal migrants, just like international ones, do require specific protection”. MAYER, 2013, p.953.

¹¹³ IOM, 2016, p.2.

¹¹⁴ Global Estimates, 2015, p.13.

Há, contudo, casos em que o deslocamento é temporário e de curta duração. Como o terremoto de magnitude 8,2 ocorrido no Chile em 2014, que deslocou por volta de 970.000 pessoas que viviam em áreas próximas à costa. Mas, devido ao alto investimento em prevenção de desastres e no sistema de alerta, a grande maioria das pessoas pode voltar a suas casas no dia seguinte¹¹⁵.

Nessa seção, tentou-se delinear as características das movimentações com fatores ambientais e discutir sua complexidade. Observou-se que apesar das tentativas de classificação de alguns autores, há ainda muitas questões a serem debatidas e pouco progresso quanto a definição de uma categoria única. A próxima parte analisará brevemente o sistema internacional de proteção às pessoas forçadas a se deslocar e tentar enquadrar o fenômeno dos deslocamentos ambientais analisados até então nos instrumentos internacionais vigentes.

3.3 O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO ÀS PESSOAS FORÇADAS A SE DESLOCAR

Os regimes de proteção internacional para pessoas forçadas a se deslocar surgiram como respostas a determinadas situações históricas e devem ser interpretados dentro de seus contextos. Desse modo, essa seção investigará a possibilidade de proteção aos deslocados ambientais pelo regime internacional dos refugiados e pelos Princípios dos Deslocados Internos, único instrumento internacional que trata sobre deslocamentos dentro de um mesmo país. Para isso, analisar-se-á a definição de refugiado trazida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo Adicional de 1967, as duas ampliações regionais trazidas pela Convenção da União Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 e os Princípios Guias das Nações Unidas para Deslocados Internos.

3.3.1 O direito internacional dos refugiados

¹¹⁵ Apesar das ondas de tsunami de 2,11 metros, incêndios e deslizamentos causados pela catástrofe, apenas 13.000 casas foram destruídas, as quais eram construídas em tijolo cru e alvenaria. IOM, 2015, p.35.

A utilização da expressão “refúgio ambiental” se popularizou no início dos estudos acerca do fenômeno dos deslocamentos ambientais, mas tomou proporções inesperadas. O objetivo era identificar pessoas forçadas a se deslocar por fatores externos a sua vontade, como um desastre ambiental, com o atual regime de proteção internacional dos refugiados.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 define, em seu artigo 1 (A) 2, como refugiado as pessoas:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e *temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (*grifo meu*)¹¹⁶.

Nesse caso, qualquer pessoa que se encontre em um país que tenha ratificado a convenção e tenha fugido de seu país de origem por causa de um fundado temor de perseguição ou pela perseguição propriamente dita causada por um dos cinco motivos mencionados na descrição acima, receberá o *status* de refugiado e a proteção advinda dessa situação jurídica. A aceitação internacional dessa Convenção representou a primeira concessão de soberania dos países, pois o reconhecimento do *status* de refugiado impede que o país mande a pessoa de volta ao seu país de origem ou outro lugar no qual essa possa ter sua vida ameaçada, de modo que este país está “forçado” a manter uma pessoa em seu território. Hathaway¹¹⁷ considera essa Convenção como a pedra angular do direito moderno dos refugiados, por ter sido este o primeiro instrumento jurídico vinculante globalmente aceito pelo assunto.

A Convenção foi elaborada no fim da Segunda Guerra Mundial e sua definição de refugiado delimita-se as pessoas que estão fora de seus países de origem por causa dos eventos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951. Contudo, uma nova crise de refugiados emergiu durante o final dos anos 1950 e início dos anos 1960, tornando-se necessário aumentar o escopo temporal e geográfico da definição

¹¹⁶ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961. Artigo 1 A (2).

¹¹⁷ “This convention, which remains the cornerstone of modern international refugee law, resurrected the earlier commitment to codification of legally binding refugee rights”. HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p. 91.

de refugiado. Nesse contexto, o Protocolo Adicional de 1967 foi elaborado e adotado pela maioria dos países prevendo a eliminação da restrição geográfica e temporal¹¹⁸. De modo que passou-se a considerar como refugiado as pessoas vindas de qualquer lugar e que se locomoveram a qualquer tempo, pelos motivos descritos na Convenção.

Contudo, diferente de outros tratados de direitos humanos, a Convenção dos Refugiados não estabelece uma corte, tribunal ou comitê internacional para a resolução das diferenças interpretativas dos Estados em relação à definição de refugiado e outros termos contidos na Convenção. Desse modo, ainda que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) tenha a competência de supervisionar a aplicação das previsões da convenção de refugiados, a agência não possui autoridade para ordenar ou definir nenhuma interpretação particular da Convenção¹¹⁹.

Utiliza-se, portanto, as principais definições doutrinárias e a jurisprudência de tribunais nacionais para delinear os contornos da definição de refugiado. Nesse contexto, há três elementos indispensáveis para a caracterização do refúgio: a perseguição, o fundado temor e a extraterritorialidade. Quando são constatados os três elementos constitutivos da definição, a determinação do status de refugiado possui natureza jurídica declaratória¹²⁰. Nota-se que fatores subjetivos e objetivos devem ser combinados de forma a provar-se a aquisição do status de refugiado¹²¹.

A jurisprudência majoritária utiliza a definição do termo “perseguição” de Hathaway¹²². Segundo o autor a perseguição é a constante ou sistêmica violação dos direitos humanos essenciais demonstrando a falta de proteção estatal¹²³. Para Hathaway¹²⁴, mesmo após o fim das limitações geográficas e temporais, apenas as pessoas cuja emigração seja motivada por um temor de perseguição na ordem civil

¹¹⁸ UNHCR (United Nations). Ms. Kate Jastram. **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d4aba564.html>>. Acesso em: 01 ago. 2015. p.10.

¹¹⁹ HATHAWAY, 1991, p.3.

¹²⁰ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2004, p. 24.

¹²¹ VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Refugiados Ambientais: Desafios à sua aceitação pelo direito internacional**. Florianópolis. Dissertação (160 fls). UFSC. 2012, p.71. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100860/309177.pdf?sequence=1>> .Acesso em: 3 Out. 2016.

¹²² [NZSC] Teitiota v Ministry of Business Innovation and Employment. 107 (20 July 2015), p.4 [8]. Disponível em < <http://www.nzlii.org/nz/cases/NZSC/2015/107.html>>. Acesso em 15 set. 2016.

¹²³ HATHAWAY, J, C. **The Law of Refugee Status**. Butterworths. Ontário. 1991, p.13.

¹²⁴ HATHAWAY, 1991. p.14.

ou política entram no âmbito do sistema de proteção baseado na Convenção. Assim, “a maioria dos refugiados pertencentes ao Terceiro Mundo continua *de facto* excluída, pois sua fuga é mais frequentemente motivada por desastres naturais que por ‘perseguição’, de como o termo é entendido no contexto ocidental”¹²⁵.

Portanto, as consequências das mudanças climáticas ou de outros problemas ambientais não são consideradas como “perseguição” segundo o significado estipulado pela Convenção¹²⁶, tendo em vista que as sérias violações aos direitos humanos não seriam perpetuadas por uma entidade identificável concreta ou por políticas discricionárias ou praticadas por uma entidade governamental ou não governamental, como grupos rebeldes.

Levando em consideração que a perseguição deve ser causada por um agente estatal ou entidade identificável, alguns autores e advogados¹²⁷ tentaram identificar os principais Estados poluentes como os causadores das violações aos direitos humanos fazendo uma analogia com os agentes responsáveis pela perseguição. Contudo, o segundo critério, o medo de perseguição deve ser por razões relacionadas a uma das cinco previsões da Convenção: raça, nacionalidade, pertencimento a um grupo social particular ou opinião política. Porém, os efeitos das mudanças climáticas possuem as características dos riscos descritos na sociedade de risco e não fazem discriminação entre qualquer um dos grupos especificados na Convenção de Refugiados¹²⁸. Além do mais, a Convenção dos Refugiados foca na proteção individual das pessoas, enquanto que os problemas ambientais sempre afetam um grupo de pessoas.

Por fim, como visto anteriormente, o deslocamento ambiental ocorre majoritariamente dentro das fronteiras de um país, de modo que o critério da extraterritorialidade não se encontra presente na maioria dos casos. E, quando os deslocamentos forem extraterritoriais, Mayer¹²⁹ ressalta que a Convenção dos

¹²⁵ Traduzido a partir de “*This means that most Third World refugees remain de fact excluded, as their flight is more often prompted by natural disaster, war or broadly based political and economic turmoil than by "persecution", at least as that term is understood in the Western context*”. HATHAWAY, 1991, p.10.

¹²⁶ BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration? Germany: UNU Institute for Environment and human Security. Nº 5, 2007. p. 14

¹²⁷ [NZSC], 2015, p.10.

¹²⁸ GORAL, 2014, P.21.

¹²⁹ Traduzido a partir de: *This document and its application by states and the UNHCR have prioritized return over assimilation, whereas climate migrants need to be considered permanent migrants and should not be destined to live in tents indefinitely*. MAYER, 2011, p.400.

Refugiados e sua aplicação pelos Estados e pelo ACNUR “priorizam o retorno ao invés da assimilação, ao passo que os migrantes climáticos precisam ser considerados como migrantes permanentes e não devem ser destinados a viver em tendas indefinidamente”.

O Alto Comissário do ACNUR¹³⁰ reconheceu que não é possível a aplicação da Convenção para os deslocados ambientais. E declarou que enquanto a maioria dos afetados ficaria dentro das fronteiras de seus próprios países, aqueles que cruzarem uma fronteira internacional não serão considerados refugiados, mas também não serão verdadeiros migrantes, porque eles não teriam se movido voluntariamente. Desse modo, eles se encontrariam em um vazio jurídico.

Ressalta-se que as próprias pessoas que são submetidas ao risco de ter de se deslocar rejeitam o termo “refugiados”, pois acreditam que essa classificação implica que as pessoas são vítimas dessa situação. em um estigma para as vítimas. Em entrevista concedida a McAdam, o Presidente do Kiribati Anote Tong¹³¹ defende que é direito dos cidadãos do Kiribati se locomoverem, uma vez que os outros países destruíram as condições da habitabilidade do arquipélago, por meio de ações que aumentam a temperatura atmosférica e o nível do mar.

Entretanto, o objetivo de identificar os refugiados ambientais com os refugiados da Convenção de 1951 não era de vitimizar os deslocados, mas sim para que aqueles possam se utilizar da regra da não devolução (*non-refoulement*)¹³². Essa regra prevista no artigo 33 impede que os Estados partes da Convenção e receptores de refugiados “devolvam” a pessoa aos territórios onde elas terão sua vida ou liberdade

¹³⁰ MCADAM, 2013, p.17.

¹³¹ Traduzido a partir de: *We don't want to lose our dignity. We're sacrificing much by being displaced, in any case. So we don't want to lose that, whatever dignity is left. So the last thing we want to be called is 'refugee'. We're going to be given as a matter of right something that we deserve, because they've taken away what we have.* TONG, Anote. APUD. MCADAM, Jane. **'Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law.** Sydney, UNSW, 2010, p.41.

¹³² O princípio do *non-refoulement* é a pedra angular das políticas de asilo e do Direito Internacional dos Refugiados. Representado pelo direito de buscar e gozar o asilo em outros países, em virtude do fundado temor de perseguição, conforme estabelece o art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, esse princípio reflete o compromisso da comunidade internacional em garantir a todas as pessoas o gozo de seus direitos humanos, como o direito à vida, à ausência de tratamentos cruéis ou desumanos e à segurança pessoal. Estes e outros direitos encontram-se flagrantemente ameaçados quando um refugiado é devolvido ao local em que sofria perseguição. Ver mais em: UNHCR. **UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement.** Novembro, 1997. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em: 16 de set. 2016.

ameaçadas devido a sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política¹³³.

Nesse sentido, a ideia seria que o refugiado ambiental não poderia ser devolvido ao seu território, pois sua vida ou liberdade seriam ameaçadas pelos fatores ambientais que causaram o deslocamento, como a seca, inundação, ou o desastre. No entanto, como foi visto, os deslocados ambientais não podem ser considerados como refugiados no sentido da Convenção de 1951 e não podem utilizar-se do sistema de proteção internacional para refugiados.

Há, contudo, uma situação na qual o direito dos refugiados pode oferecer proteção aos deslocados ambientais. Isso ocorre quando agentes estatais impedem um grupo de se deslocar no contexto de um problema ambiental, em razão desse grupo pertencer a uma das cinco categorias determinadas pela Convenção. Por exemplo, uma política nacional que impeça qualquer deslocamento interno de um grupo em risco de um desastre ambiental, ou caso o governo exclua uma minoria da proteção em face de uma catástrofe natural, em razão do pertencimento a uma das cinco categorias da Convenção¹³⁴. Nesse caso, essa minoria fugiria para outro país devido ao medo de perseguição. Desse modo, ainda que os apelos devam ser feitos individualmente, pode-se declarar que há perseguição estatal no sentido clássico da Convenção.

3.3.2 Definições Regionais

Além do sistema de proteção internacional regido pela Convenção de 1951, há também dois documentos regionais que ampliaram a definição de refugiado para a realidade de suas regiões. Esses documentos são a Convenção da Organização da Unidade Africana ou atual União Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Organização da União Africana (OUA ou atual União Africana), em 1969, elaborou a Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos

¹³³ “No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”. BRASIL. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Artigo 33.

¹³⁴ MAYER, 2011, p.406.

Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Esse documento¹³⁵ definiu refugiado como a pessoa que:

[...] devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

A Convenção cobriu, assim, as principais características das pessoas forçadas a se deslocar existentes em África à época, prevendo que os distúrbios podem ser causados por um perigo generalizado. E que esse perigo ocorre não apenas devido a atos de origem estatal, mas também pela perda de autoridade por parte do Estado devido a pretensas agressões externas, ocupações ou dominação estrangeira. Inovou, também, ao trazer que o motivo de instabilidade pode acontecer também em parte do território de um Estado, ao invés de somente na sua totalidade.

Contudo, a intenção africana não era elaborar um documento que protegesse a todos os tipos de deslocamentos em África¹³⁶. De forma que a Convenção Africana manteve o padrão ocidental de perseguição em razão do pertencimento a um grupo específico e não abarcou as catástrofes ambientais como fatores causadores de perseguição.

A Declaração de Cartagena sobre os refugiados, elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA)¹³⁷, em 1984, também trouxe particularidades da região. Segundo a Declaração, a perseguição pode ter como fundamento, além dos cinco motivos elencados na Convenção de 1951, a ameaça à violência generalizada, agressão interna e a violação massiva de direitos humanos¹³⁸.

¹³⁵ ETHIOPIA. **Convention Governing the Specifics Aspects os Refugee Problems in Africa**. 1969. Disponível em <<http://www.africa-union.org/>>. Acesso em: 05 de jul. de 2015.

¹³⁶ VIEIRA, 2012, p.61.

¹³⁷ A Declaração de Cartagena teve apenas dez países signatários: Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela. Contudo, ainda que o Brasil não seja um dos países signatários, a Lei 9474/97 para a Obtenção do Status de Refugiado considerou a violação massiva aos direitos humanos como um dos fatores que podem gerar o status de refugiado. Desse modo, diz-se que a legislação brasileira incorporou o espírito da Convenção de Cartagena sobre os Refugiados.

¹³⁸ “ III – O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões: Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua

Sem considerar o contexto político da elaboração da Declaração de Cartagena, alguns autores argumentaram que o termo “violação massiva de direitos humanos” criaria um conceito jurídico aberto para que novas situações possam ser incluídas¹³⁹. E, assim, considerar-se que os problemas ambientais poderiam ser os causadores dessas violações aos direitos humanos. Entretanto, Cançado Trindade, juiz da Corte Internacional de Justiça, esclareceu que

De acordo com o documento de 1989, a expressão “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” deve cobrir “o resultado de atos do homem e não de desastres naturais”. Além disso, não se deveriam confundir os “migrantes econômicos” com as “vítimas de desastres naturais”, estas últimas – agregou o documento de 1989 – não se qualificam como refugiados, a não ser que ocorram circunstâncias especiais intimamente ligadas à definição de refugiados¹⁴⁰.

Ademais, para evitar que a Declaração de Cartagena desse margem a uma proteção regional ampliada para os refugiados, abarcando os “refugiados ambientais”, o ACNUR¹⁴¹, em 1989, emitiu documento no qual afirma que as *outras circunstâncias* mencionadas na Declaração devem abranger as situações provocados pelo homem, e não aquelas advindas de desastres naturais. De forma que não há como considerar os deslocados ambientais protegidos pela Declaração de Cartagena¹⁴².

Percebe-se, assim, que mesmo em contextos regionais fortemente atingidos por catástrofes naturais e perturbações ambientais de diferentes ordens, não há um documento jurídico internacional que cubra a situação dos chamados refugiados ambientais. Contudo, isso não significa que a situação deva ser desprezada pela comunidade internacional. A própria Corte da Nova Zelândia reconheceu que:

Uma pessoa pode ser descrita propriamente como refugiado por outras razões além do fundado temor de perseguição causado por um dos cinco motivos da convenção. Desastres naturais como terremotos, erupções vulcânicas, eventos climáticos severos e tsunamis podem deixar pessoas como refugiados. Bem como conflitos. [...] Esses refugiados por motivos não

vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <www.acnur.org.br>. Acesso em 03 out. 2016.

¹³⁹ VIEIRO, 2012, p.67.

¹⁴⁰ RAMOS, 2011. p.108.

¹⁴¹ UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons (CIREFCA)**, 31 de Maio de 1989. Disponível em <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fbb5d09.html>>. Acesso em 03 out. 2016.

¹⁴² Não se ignora que a Cartagena +30 trouxe à tona a possibilidade de deslocamentos serem causados por fatores ambientais. Contudo, esse é um instrumento não vinculante e encontra ainda pouca adaptação nos ordenamentos jurídicos internos.

descritos na convenção merecem proteção e auxílio da comunidade internacional como o Alto Comissariado para Refugiados das Nações Unidas e organizações não governamentais. *Mas é extremamente claro que o deslocamento desses refugiados não foi causado por perseguição.* Nem eles se tornaram refugiados por causa de perseguição causada por um dos cinco motivos estipulados na Convenção de Refugiados de 1951. *(grifo meu)*¹⁴³.

Mesmo que a noção de refúgio possa ser mais ampla e abarcar situações não descritas pela Convenção de 1951 e pelos outros documentos regionais, a utilização do termo “refugiado ambiental” e a tentativa de assimilação pelo regime internacional dos refugiados é conceitualmente falha.

Ademais, acredita-se¹⁴⁴ que a utilização desse termo é prejudicial, pois pode ser usada por aqueles que desejam restringir as oportunidades de refúgio uma vez que sustentaria os argumentos de que as pessoas não estão fugindo de perseguição, mas sim da degradação ambiental e do empobrecimento. Nesse sentido, os deslocados ambientais não só não se enquadram nas definições de refúgio clássica, como também deve-se desencorajar o uso do termo “refugiado ambiental”, afim de preservar o atual regime de refugiado, que já enfrenta desafios suficientes no presente.

3.3.3 Os Princípios dos Deslocados Internos

Esse documento, elaborado no âmbito das Nações Unidas, protege as pessoas forçadas a se deslocar internamente. Sabe-se que a grande maioria dos migrantes ambientais se deslocam apenas nos limites do próprio país, ainda que permaneçam desprotegidos pela legislação interna. Exemplos nacionais desse fato são a diáspora

¹⁴³ No original: “A person may properly be described as a refugee for reasons other than a well-founded fear of persecution on one of the five convention grounds. Natural disasters such as earthquakes, volcanic eruptions, severe weather events, and tsunamis can turn people into refugees. So too can warfare. And arguably, so too might climate change. Increased aridity of agricultural land on the fringe of deserts; the reduction or contamination of water tables; and the effect of rising sea levels and violent weather over decades on coastal lands and islands; all have the capacity to drive people from their traditional or historic homes. Such refugees of this non-convention variety at times are worthy objects of assistance and relief by the international community, the United Nations High Commissioner for Refugees, and non-government organizations. But it is abundantly clear that the displacement of such refugees has not been caused by persecution. Nor, importantly, have they become refugees because of persecution on one of the five stipulated Refugee Convention grounds. A person who becomes a refugee because of an earthquake or growing aridity of agricultural land cannot possibly argue, for that reason alone, that he or she is being persecuted for reasons of religion, nationality, political opinion, or membership of a particular social group”. *Teitiota v Ministry of Business Innovation and Employment* NZSC 107 (20 July 2015). p.4 [10] e [11]. Disponível em < <http://www.nzlii.org/nz/cases/NZSC/2015/107.html>>. Acesso em 30 jul. 2015.

¹⁴⁴ CASTLES, 2002, p.10

nordestina causada pela seca na região, e, mais recentemente, a migração das pessoas da região de Minas Gerais afetada pelo vazamento da barragem de Mariana, causada pela falta de manutenção da barragem pela Samarco.

Até o ano de 1998, essas pessoas não possuíam nenhuma proteção em âmbito internacional e eram consideradas apenas como jurisdição estatal. Contudo, apesar de não fazer parte do mandato original do ACNUR, essa agência trabalhou na edificação dos Princípios dos Deslocados Internos. Definiu-se como deslocados internos as

pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou humanos, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado¹⁴⁵

Foi a primeira vez que se considerou o deslocamento causado por fatores ambientais, no caso, os desastres naturais, em um contexto internacional. No entanto, é importante ressaltar que a definição de Deslocados Internos abrangeu apenas as pessoas forçadas a se deslocar. Deixando de fora os deslocamentos voluntários e as outras categorias vistas anteriormente.

Relativamente às migrações causadas por problemas ambientais graduais como mudanças climáticas, desertificação, redução da fertilidade do solo, etc., há uma grande dificuldade em determinar se a migração foi forçada ou voluntária. Por exemplo: se uma família decide migrar devido à perda de condições de subsistência ocorrida ao longo de diversas estações de seca que os levou a extrema pobreza, essa migração pode ser caracterizada como forçada ou voluntária? Os debates sobre a caracterização da voluntariedade ou não da migração são inúmeros, havendo pouco consenso na doutrina sobre o tema.

Ressalta-se ainda que os Princípios Relativos aos Deslocados Internos não são legalmente vinculantes, por se tratarem apenas de princípios ou como assim

¹⁴⁵ Traduzido a partir de: "Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violation of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border". UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Internal Displacement**. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em 03 out. 2016.

classificados: *soft law*¹⁴⁶. Nesse contexto, eles são parcamente implantados no plano internacional e não há órgão fiscalizador de sua aplicação. Ademais, todos os deslocados internos, sejam forçados ou voluntários, estão protegidos apenas pelas obrigações internacionais ou nacionais relativas aos Direitos Humanos, uma vez que um direito humano básico é o direito à liberdade de movimento, direito esse que só pode ser restrito pelo Estado devido a um número limitado de circunstâncias como guerras ou comoção interna. Ainda que a maior parte dos migrantes ambientais se desloque internamente, a migração ambiental não se encaixa necessariamente no conceito dos deslocados internos, aumentando a situação de vulnerabilidade dessa população.

Foi visto nesse capítulo que o fenômeno dos deslocamentos ambientais é extremamente complexo, uma vez que envolve distintos fatores causadores, diversos alcances de deslocamento, diferentes motivações e atinge várias regiões do globo. Desse modo, há pouco consenso doutrinário acerca da definição dos deslocamentos ambientais e dos fatores ambientais que causariam esse deslocamento. Nota-se, entretanto, que a grande maioria dos autores não nega a existência de movimentações ambientais e defende a necessidade de proteção dessa categoria, de forma que a divergência se dá principalmente na classificação dessas movimentações.

Percebeu-se que, em regra, os deslocados ambientais estão excluídos do direito internacional dos refugiados, com raras exceções em que a perseguição a determinado grupo aconteça devido a um fator ambiental, como a escassez de alimentos em certa região. Não se ignora que há ainda uma parte minoritária de estudiosos que acredita que os deslocados ambientais devam ser enquadrados no regime de proteção existente para as pessoas forçadas a se deslocar. Contudo, pela análise feita nessa seção, concluiu-se que esse enquadramento não é possível, pois deve-se considerar o contexto no qual esses instrumentos foram criados.

Por fim, analisou-se brevemente o enquadramento dos deslocamentos ambientais internos nos Princípios Guias para os Deslocamentos Internos e concluiu-se que apesar da inclusão desse fenômeno, tal documento não apresenta grande

¹⁴⁶ *Soft law* são engajamentos informais e não obrigatórios entre Estados que normalmente não criam obrigações de direito positivo, ou criam obrigações com poucas possibilidades de sanção. DUPUY, Pierre-Marie. **Soft law and the international law of the environment**. Michigan Journal of International Law, v. 12, 1991, p 420.

coerção internacional, por ser um instrumento de *soft law* e há ainda uma lacuna importante a ser completada¹⁴⁷.

¹⁴⁷ A União Africana adotou em 2009 A Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência de Deslocados Internos em África, conhecida como Convenção de Kampala. Essa Convenção se baseou nos Princípios Guias dos Deslocados Internos da ONU e em seu Artigo 4º incluiu que os “Estados partes devem tomar medidas para proteger e assistir pessoas que tenham sido internamente deslocadas devido a desastres naturais ou causados por seres humanos, incluindo as mudanças climáticas”. Esse é um importante exemplo de transformação de *soft law* em *hard law*. Contudo, a Convenção de Kampala foi ratificada por apenas 25 países de um total de 54 da União Africana e entrou em vigor apenas em Dezembro de 2012. Internal Displacement Monitoring Center. **The Kampala Convention two years on: time to turn theory into practice**. Kampala: Idmc, 2014. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201412-af-kampala-convention-brief-en.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

4 EM BUSCA DE UMA SOLUÇÃO: A TEORIA DA ABORDAGEM ADAPTATIVA

Como foi visto no capítulo anterior, a Convenção dos Refugiados e outros documentos internacionais de proteção para pessoas forçadas a se deslocar não abrangem adequadamente a complexidade das movimentações impulsionadas por fatores ambientais. Dessa forma, nenhuma lei ou política pública, sozinhas, são apropriadas ou conseguem enfrentar todos os tipos de movimentações¹⁴⁸.

Nesse contexto, surgiram diversas propostas para a proteção dos deslocados ambientais¹⁴⁹. Entre elas pode-se citar a proposta de emenda e ampliação da definição de refugiados da Convenção de 1951, a criação de um protocolo adicional aos acordos do IPCC, a expansão dos Princípios Guias dos Deslocados Internos, a criação de emendas às convenções regionais ou a criação de um tratado exclusivo para a proteção dos deslocados ambientais¹⁵⁰. O projeto de tratado mais conhecido é o Projeto de Convenção relativo ao status de Deslocados Ambientais da Universidade de Limoges, liderado pelo Professor Michel Prieur.

As soluções mencionadas possuem forte oposição de diversos experts¹⁵¹ por possuírem falhas estruturais quanto a definição da categoria protegida ou quanto ao contexto em que foram elaboradas. Entre as alegações sobre a expansão ou emenda de tratados e documentos internacionais já existentes, destaca-se a falta de vontade

¹⁴⁸ McAdam constatou em seus estudos que há um quadro de proteção mais efetivo para responder a movimentações relacionadas aos desastres (que entrariam na categoria de eventos climáticos), mas há pouca resposta para enfrentar movimentações preventivas em função de processos ambientais mais lentos. Sobre o tema: MCADAM, Jane. **Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standarts**. Geneva: Unhcr, 2011, pgs. 57-59.

¹⁴⁹ Para mais informações sobre essas propostas e seus principais centros de estudos: COALITION, Uk Climate Change & Migration. **Creating Legal Protection: options for protecting people who move in the context of environmental change**. 2014. Disponível em: <<http://climatemigration.org.uk/new-resources-on-legal-protection-for-people-who-move-in-the-context-of-environmental-change/>>. Acesso em: 17 nov. 2016, p.7.

¹⁵⁰ Exemplos de projetos de Tratados: Em 2006 pelo grupo REDE : CHRISTEL, Cournil; PIERRE, Mazzega. **Catastrophes écologiques et flux migratoires: Comment protéger les « réfugiés écologiques » ?**. 4. ed. Strasbourg: Revue Européenne de Droit de L'environnement, 2006. Disponível em: <<http://www.reseau-terra.eu/exclim/spip.php?article47>>. Acesso em: 14 nov. 2016. Em 2008 por professores e pesquisadores da Universidade de Limoges: « Projet de Convention relative au Statut International des déplacés environnementaux ». PRIEUR, Michel; MARGUENAUD, Jean-pierre; MONÉDIAIRE, Gérard. **Projet de Convention relative au Statut International des déplacés environnementaux**. Limoges: Revue Européenne de Droit de L'environnement, 2008. Disponível em: <<https://hal-unilim.archives-ouvertes.fr/hal-00581519>>. Acesso em: 14 nov. 2016; em 2012 por advogados e pesquisadores australianos: BROWN, Oli. **A Convention for Persons Displaced by Climate Change**. Crawley: University Of Western Australia, 2012. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents.html>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

¹⁵¹ Entre os autores dessa linha: Suhrke, 1994; Castles, 2002. e BLACK, Richard. **Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities**. London: The Government Office For Science, 2011.

política internacional para uma maior abertura de fronteiras, de modo que uma renegociação poderia resultar na diminuição da proteção já existente.

Quanto a criação de um novo tratado específico para os deslocados ambientais, McAdam¹⁵² apresenta importantes considerações. Em primeiro lugar, como visto no capítulo anterior, há uma grande dificuldade em isolar o fator ambiental como única causa da movimentação e desconsiderar todos os outros fatores políticos, econômicos e sociais, o que pode criar um problema na definição legal da categoria protegida ou no escopo de aplicação do tratado. Em seguida, o tratado privilegiaria a proteção dos deslocados ambientais em contraste com outros tipos de migração (como a daqueles que escapam a pobreza extrema) sem uma razão moral ou legal do porquê da priorização dessa categoria.

Ao analisar as sugestões de tratados, essas possuem uma estrutura parecida com a da Convenção dos Refugiados, contudo, como visto anteriormente, o modelo de determinação individual do status de refugiado não é coerente com os cenários de deslocamentos em massa causados por certos fenômenos ambientais. Além de haver certos casos em que o nexos causal entre o deslocamento e o problema ambiental pode ser difícil de ser estabelecido pelo solicitante de proteção.

Ademais, a própria tentativa de definição de deslocados ambientais pode acabar por engessar a categoria e deixar de fora pessoas afetadas pelo meio ambiente por diferentes razões. Por fim, destaca-se novamente o fato de haver pouca vontade internacional para celebrar um novo acordo para proteger pessoas de países subdesenvolvidos.

Nesse sentido, Lanfranchi¹⁵³ corrobora com a visão de que a iniciativa de um novo tratado apresenta problemas de “viabilidade e fundamentalmente de oportunidade, pois um eventual tratado assinado, mas não seguido de ratificação ou ratificado por um número limitado de estados é contraproducente no fim”. Desse modo, a autora acredita que se deve buscar o aprimoramento dos dispositivos existentes, ao invés da criação de uma nova categoria jurídica que os Estados não concordam¹⁵⁴.

¹⁵² MCADAM, 2011, p.57-58.

¹⁵³ LANFRANCHI, Marie-pierre. Migration environnementales et droit international public: quelques observations. In: GHERARI, Habib; MEHDI, Rostane. **La Société internationale face aux défis migratoires**. Paris: Pedone, 2012. p. 180-194, p.188.

¹⁵⁴ LANFRANCHI, 2012, p. 194.

Não é o foco do presente estudo discutir todas as soluções propostas acerca do tema, mas apenas explicitar o motivo da escolha do estudo da Abordagem Adaptativa como solução para a questão. Nesse sentido, esse capítulo investigará a elaboração dessa teoria e em quais instrumentos internacionais ela se baseia. E, por fim, quais as vantagens e implicações de sua adoção, para compreender seu potencial para a proteção dos deslocados ambientais, bem como suas limitações.

4.1 A ELABORAÇÃO DA TEORIA DA ABORDAGEM ADAPTATIVA

A abordagem adaptativa é uma teoria desenvolvida por pesquisadores do tema¹⁵⁵ em busca de uma solução realista para a questão dos deslocamentos ambientais. Ela parte do princípio que os deslocamentos ambientais possuem formas distintas e requerem uma variedade de respostas a nível local, nacional, regional e internacional. Desse modo, é necessária uma abordagem que compreenda todas as particularidades do deslocamento ambiental¹⁵⁶.

Acredita-se, também, que as políticas devem ser proativas e não apenas reativos e deve-se buscar suporte financeiro suficiente para um planejamento a longo prazo. Desse modo, enquanto um tratado seria uma solução para pessoas que já não encontram mais alternativas, se não o deslocamento, a Abordagem Adaptativa procura impulsionar políticas que previnam o deslocamento forçado de último minuto e permitam que a migração seja vista como uma estratégia de adaptação, e não apenas como um problema a ser solucionado¹⁵⁷.

Ademais, parte-se também do entendimento de que as mudanças climáticas vão afetar mais severamente pessoas de países em desenvolvimento ou países menos desenvolvidos, os quais já são vulneráveis e, em sua maioria, com menores capacidades financeiras e físicas para se adaptar às mudanças climáticas¹⁵⁸. Desse modo, muitos dos países mais afetados pelas mudanças climáticas provavelmente não vão ter capacidade de superar o problema sem assistência.

¹⁵⁵ Os principais autores que defendem essa teoria são Jane McAdam (que foi a autora quem a criou, a partir do desenvolvimento do quadro-legal de proteção) e Mariya Gromilova. Entretanto, as recentes publicações da Universidade das Nações Unidas (IEHS: Institute for Environment and Human Security), a OIM e do IDMC (Internal Displacement Monitoring Institute) apresentam sugestões de políticas relacionadas à essa teoria.

¹⁵⁶ MCADAM, 2013, p.11.

¹⁵⁷ BLACK, 2011, P.10.

¹⁵⁸ GROMILOVA, 2016, p. 110.

E, enquanto há um grande debate se a assistência é uma obrigação legal, moral ou deve ser inteiramente voluntária, acredita-se que é de interesse dos países desenvolvidos providenciar assistência. Isso porque migrações em massa sem gerenciamento estão associadas com diversos riscos, incluindo instabilidade econômica, política e preocupações com a segurança, além de amplas implicações aos direitos humanos, não apenas para aqueles que são impulsionados a se mover, mas também para as áreas vizinhas ou receptoras¹⁵⁹.

Nesse contexto, a teoria da Abordagem Adaptativa começou a ser desenvolvida a partir da Declaração de Cancun, em dezembro de 2010, elaborada no seio da 16ª Conferência das Partes (COP-16) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, sigla em inglês). Essa declaração foi o resultado de três anos de negociações sobre adaptação pelos Estados parte do UNFCCC, na qual eles afirmaram que as políticas de adaptação devem ter a mesma prioridade do que as políticas de mitigação. Por isso, requer-se urgentemente o aumento da cooperação internacional em medidas de adaptação para reduzir vulnerabilidade e aumentar resiliência¹⁶⁰.

O Parágrafo 14 (f) ¹⁶¹ da Declaração é utilizado como principal norma base da teoria, pois convidou-se todos os Estados partes a ampliarem as ações para adaptação por meio de “medidas que ampliem o conhecimento, coordenação e cooperação, com relação aos deslocamentos induzidos por mudanças climáticas, migração e realocação planejada, onde forem apropriados, a nível nacional, regional ou internacional”.

Essa previsão foi importante por diversos motivos. Foi a primeira vez que a comunidade internacional reconheceu explicitamente as consequências humanitárias dos movimentos populacionais relacionados aos problemas ambientais. Em segundo, admitiu-se que o deslocamento deve se tornar parte dos planos nacionais de adaptação, indicando a adaptação como uma possível solução para a questão de proteção e assistência aos deslocados ambientais.

¹⁵⁹ GLOBAL ESTIMATES, 2015, p.100.

¹⁶⁰ MCADAM, 2013, p.12.

¹⁶¹ Do original: “measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate at the national, regional and international levels.” UNFCCC. **The United Nations Climate Change Conference in Cancun**, COP 16 / CMP 6, 29 November - 10 December 2010. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php> Acesso em: 14 nov. 2016.

Esse reconhecimento foi entendido pelos autores¹⁶² como a possibilidade de utilizar-se do Fundo Climático Verde para financiar medidas de adaptação para pessoas deslocadas no contexto das mudanças climáticas. Além disso, o acordo admite que esforços para enfrentar os deslocamentos ambientais devem ser feitos não apenas a nível nacional, mas também nos níveis regional e internacional. Desse modo, o acordo foi responsável por colocar os deslocamentos ambientais internos e internacionais na agenda internacional.

De uma perspectiva legal, contudo, essa previsão é muito fraca, pois ela se encontra no Acordo de Cancun, que como o próprio nome já indica, não é um instrumento vinculante dos Estados membros da UNFCCC e não impõe obrigações formais a eles. Convida-se, apenas, os membros para tomarem medidas que auxiliarão a compreensão, coordenação e cooperação em movimentações relacionadas as mudanças climáticas¹⁶³.

Desse modo, não se requer que os Estados implementem programas de migração nem “protejam” pessoas deslocadas pelas mudanças climáticas. Entretanto, pode-se entender que a previsão teve um significado muito mais amplo quando se considera que ela serviu como um catalizador para futuras iniciativas que buscaram analisar e desenvolver como essas medidas de adaptação devem ser.

Entre essas iniciativas, pode-se citar a proposta da Abordagem Adaptativa. Nesse sentido, entende-se adaptação, quando se trata da de pessoas, como “o processo de ajuste para o atual ou esperado clima e seus efeitos, com o objetivo de moderar os danos ou explorar oportunidades benéficas”¹⁶⁴. Desse modo, a abordagem adaptativa sugere que se priorize medidas proativas, das quais a migração, o deslocamento induzido e a realocação planejada sejam medidas adaptativas que permitam as pessoas a se adequarem às mudanças climáticas se planejando previamente e se mudando de lugares em risco.

Portanto, as respostas legais e políticas devem envolver uma combinação de estratégias, e não apenas uma ou outra abordagem. A adaptação física precisa ser financiada e desenvolvida e opções migratórias, incluindo oportunidades para

¹⁶² KALIN, Walter. **From the Nansen Principles to the Nansen Initiative**. Oslo: Refugee Studies Centre Or The University Of Oxford, 2015, p.15.

¹⁶³ MCADAM, 2013, p.14.

¹⁶⁴Do original: “the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities”. IPCC. **Intergovernmental Panel on Climate Change, Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation**. Annex II: Glossary of Terms. United Nations: 2012, p.556.

migrações econômicas, familiares e educacionais precisam ser aceitas como uma estratégia de adaptação racional e normal, ao invés de que a adaptação falhou. Enquanto movimentações podem ser um sinal de vulnerabilidade, elas podem também ser vistas como meios de alcançar a segurança respeitando os direitos humanos, principalmente quando elas são planejadas antecipadamente¹⁶⁵.

Na mesma linha, a OIM¹⁶⁶ entende que migrações, mudanças climáticas e o meio ambiente estão interligados. Esse nexó é complexo e precisa ser enfrentado de forma holística, levando em conta outros possíveis fatores mediadores como segurança humana, desenvolvimento humano, econômico, conflitos e estratégias de subsistência. Atualmente a migração é frequentemente vista como uma falha na adaptação a um meio ambiente em transformação. Contudo, a migração também pode e deve ser entendida como uma estratégia de adaptação ao clima e às transformações ambientais e é um componente essencial das interações socioambientais que precisam ser gerenciadas.

Nesse sentido, a Abordagem Adaptativa propõe integrar o sistema dos direitos humanos e do direito climático de forma a orientar as políticas de adaptação por meio de deslocamentos induzidos por mudanças climáticas, migração e realocação planejada e a enfrentar a questão dos deslocamentos ambientais de uma forma proativa.

Para isso, utiliza-se dos princípios e regras encontrados nos relatórios e acordos do IPCC somado aos princípios e regras internacionais de direitos humanos como forma de guiar a elaboração das estratégias de adaptação. Ademais, busca-se um maior envolvimento das comunidades afetadas por meio de informações, consultas e participação nos processos decisórios de implementação de políticas, para garantir o respeito aos direitos humanos dessas comunidades.

Considera-se que é extremamente difícil capturar o processo de decisão entre os diferentes tipos de movimentações humanas e entender como, por que, e quando decide-se partir. Por isso, deve-se permitir uma maior flexibilidade nas estratégias de adaptação e não engessar uma categoria específica de movimentação ambiental com uma única opção. Nesse sentido, defende-se que a distinção tão falada entre deslocamento (forçado) e migração (voluntária) é frequentemente cinzenta e não deve servir como principal critério. Ademais, as necessidades das pessoas afetadas variam

¹⁶⁵ MCADAM, 2011, p.130.

¹⁶⁶ OIM, 2016, p.1-3.

de acordo com os diferentes tipos de mobilidades e cada região deve adotar diferentes estratégias de adaptação de acordo com os problemas ambientais e contextos sociais particulares¹⁶⁷.

A Abordagem Adaptativa pretende conceder uma maior autonomia para a busca de soluções, ao invés de tentar uniformizar toda a questão em um único tratado. Ressalta-se que ela não nega a criação de um instrumento que proteja os deslocados ambientais, mas sim busca um enfoque realista em instrumentos e mecanismos já existentes para encontrar soluções a curto, médio e longo prazo.

Os próximos tópicos analisarão o ordenamento dos direitos humanos e do direito climático que orienta as propostas de medidas adaptativas. Além de visualizar as vantagens e limitações dessa proposta, considerando-se a sociedade de risco em que ela se desenvolve.

4.2 ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

O quadro dos direitos humanos fornece importantes referências para a avaliação das necessidades dos deslocados ambientais e para o direcionamento das soluções. Embora o escopo para ativar o direito dos direitos humanos é limitado no contexto das mudanças climáticas, seu quadro normativo e princípios pode guiar o desenvolvimento de políticas, destacar os problemas que podem ser escurecidos por análises puramente econômicas e ambientais e ajudar a articular demandas adaptativas¹⁶⁸.

Esse tópico analisará os princípios de direitos humanos e obrigações legais internacionais trabalhados na teoria que podem servir de guias para a elaboração de tais políticas. Contudo, não se ignora que cada país e região possui diversos instrumentos normativos que podem ser complementados a essa análise inicial. O que já demonstra uma clara vantagem na flexibilização quanto a problemas particulares de cada região, na proteção aos deslocados ambientais.

Ademais, ressalta-se que instituições de direitos humanos e tratados normativos possuem um importante papel quando se trata de assegurar que a adaptação às mudanças climáticas considere os direitos humanos, pois eles garantem que os direitos humanos sejam aplicáveis a todos, independentemente de ser

¹⁶⁷ GROMILOVA, 2016, p.113.

¹⁶⁸ MCADAM, 2011, p.57.

comprovado um nexo de causalidade entre a movimentação populacional e o problema ambiental¹⁶⁹.

Sobre o tema, em 2009, o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas e o Conselho Internacional de Políticas de Direitos Humanos reconheceram o relacionamento entre os direitos humanos e as mudanças climáticas no direito internacional, por meio da Resolução 10/4¹⁷⁰. A resolução declara que todas as ações relacionadas ao combate as mudanças climáticas devem respeitar integralmente os direitos humanos.

Quanto as principais regras de direitos humanos, McAdam¹⁷¹ considera que há duas regras de direitos humanos que, caso desrespeitadas, podem garantir a aplicação do princípio da não-devolução¹⁷²: o direito à vida, o qual também expresso como direito a não ser sujeito a privação arbitrária da vida e o direito de não ser sujeito a tortura ou a tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante.

Embora esses não sejam necessariamente os únicos direitos que permitem a aplicação do princípio da não-devolução, eles são os únicos que implicam em uma obrigação de não retornar reconhecida explicitamente pelo direito internacional. Além do mais, essa provisão foi incorporada em diversos regimes domésticos de proteção complementar¹⁷³.

O Direito a vida é encontrado no artigo 3º da Carta das Nações Unidas de Direitos Humanos¹⁷⁴, no artigo 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁷⁵ e no artigo 6º da Convenção do Direito das Crianças¹⁷⁶. O direito à vida foi reconhecido

¹⁶⁹ GROMILOVA, 2016, p.127.

¹⁷⁰ "Climate change-related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights". ICHRP, The International Council On Human Rights Policy. **Advancing the Human Rights and Climate Change Agenda at the United Nations: Possibilities and Challenges**. Geneva: Ich, 2009.

¹⁷¹ MCADAM, 2011, p.19.

¹⁷² O Princípio da não-devolução ou *non-refoulement* é o princípio que impede que o país receptor retornar uma pessoa a um local onde esta venha a sofrer a privação do direito a vida ou a tortura. Essa regra é encontrada também no artigo 33 da Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 e é o motivo pelo qual alguns doutrinadores buscam o enquadramento dos deslocados ambientais como refugiados. As propostas de tratados para os deslocados ambientais também incluem a utilização desse princípio pelos demandantes. Sobre esse princípio, ver tópico 3.3.1 dessa monografia.

¹⁷³ McAdam faz uma revisão desse regime de proteção complementar, mas a presente monografia vai focar apenas no regime internacional. MCADAM, 2011, p.20-21.

¹⁷⁴ "Article 3º: Everyone has the right to life, liberty and security of person". United Nations. **Universal Declaration of Human Rights**, 1945.

¹⁷⁵ "Article 6º: The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant". United Nations. **International Covenant on Civil and Political Rights**. 1966.

¹⁷⁶ "Article 6.1 States Parties recognize that every child has the inherent right to life". United Nations. **Convention on the Rights of the Child**. 1989.

como inderrogável e como dando origem a obrigação da não-devolução por diversas decisões e recomendações de órgãos internacionais¹⁷⁷. O Direito à vida possui diversas ramificações, pois não é a existência em si que importa, mas sim a garantia das condições de viver. Sobre isso McAdam¹⁷⁸ entende que:

O direito à vida é estreitamente associado a outros direitos humanos. O direito ao mínimo existencial sob o direito dos direitos humanos, incluindo o direito à alimentação adequada, a moradia adequada e a continuidade da melhora das condições de vida, além do direito de não ter seus meios de subsistência retirados são considerados como componentes necessários para o direito à vida, o qual está comprometido onde o aquecimento global leva a destruição das possibilidades de pesca, caça, colheita ou de desenvolver um cultivo de subsistência.

Desse modo, percebe-se que o aquecimento global e a destruição do meio ambiente limitam as possibilidades de subsistência de diversas comunidades estreitamente vinculadas ao meio ambiente e podem levar a violação do direito à vida e todas as suas ramificações. Além disso, McAdam¹⁷⁹ demonstra que o direito à vida inclui a obrigação de adotar medidas positivas para protegê-lo, o que pode ser relevante quando se considera se o país de origem do deslocado está de fato tomando alguma atitude para melhorar certas condições de saúde e nutrição.

Nesse sentido, se passarmos para o contexto das mudanças climáticas, os impactos no meio ambiente como a salinização e contaminação dos reservatórios de água doce, as secas extremas que acabam com colheitas ou eventos climáticos que destroem plantações, pode-se interpretá-los como ameaças ao direito à vida. Mas, nesse caso, deve-se verificar a extensão e severidade do dano para decidir se o direito à vida foi violado ou não¹⁸⁰.

Quanto ao direito a não ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, essa previsão encontra-se no artigo 7º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas¹⁸¹. Esse mesmo artigo

¹⁷⁷ MCADAM, 2011, p.19.

¹⁷⁸ Do original: "The right to life is very closely connected to other human rights. The right to an adequate standard of living under human rights law, including adequate food, clothing, housing and the continuous improvement of living conditions, and the right not to be deprived of means of subsistence, have been argued to be as necessary components of the right to life, which are compromised where global warming leads to the destruction of people's ability to hunt, fish, gather, or undertake subsistence farming". MCADAM, 2011, p.20.

¹⁷⁹ MCADAM 2011, p.21.

¹⁸⁰ MCADAM, 2011, p.22.

¹⁸¹ "Article 7: No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation." United Nations. **International Covenant on Civil and Political Rights**. 1966.

7º contém a previsão da obrigação da não-devolução. Contudo, esse documento não faz uma clara distinção em o que seria considerado esse tipo de tratamento, não há uma lista oficial e há pouca jurisprudência aplicando esse artigo para poder se basear¹⁸².

Desse modo, defende-se que se pode considerar que certos eventos ambientais podem ocasionar situações degradantes e desumanas para as pessoas, como o aumento do nível do mar ou enchentes frequentes, que impulsionam as pessoas a se acumularem em regiões com pouca ou nenhuma estrutura sanitária e não submetidas a situações extremamente precárias. No entanto, não se sabe se alguma jurisdição à nível internacional adotaria esse tipo de interpretação.

A nível nacional, todos os países têm o dever de respeitar, proteger e satisfazer os direitos humanos e as liberdades fundamentais, independentemente do sistema político ou cultural¹⁸³. Desse modo, os Estados possuem uma obrigação primária de garantir os direitos humanos para as pessoas sob seu território e jurisdição. As instâncias responsáveis por julgar violações aos direitos humanos também são mais acessíveis a nível interno, de forma que uma maior gama de direitos humanos é exigível. Não se ignora, contudo, que há alguns países nos quais o acesso a jurisdição não é tão imediato ou fácil.

Conclui-se que os direitos à vida e a não ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes podem estabelecer regras mínimas de existência que devem ser garantidas para todas as pessoas. E, ainda que haja controvérsia quanto a interpretação de problemas ambientais como violadores desses direitos, pode-se utilizá-los como estandartes mínimos. Sem os quais, as pessoas estariam intitulado a aplicar ou adotar estratégias de adaptação, sejam dentro de um mesmo país ou em outro país. Ademais, as próprias estratégias de adaptação devem ser planejadas buscando um máximo respeito aos direitos humanos.

4.3 O ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE DIREITO CLIMÁTICO

O Direito Climático é o mais desenvolvido no direito internacional. Como a ideia do presente tópico é apenas encontrar princípios e regras internacionalmente aceitos

¹⁸² MCADAM, 2011, p.23.

¹⁸³ GROMILOVA, 20116, p.10.

para guiarem as estratégias de adaptação, seguiu-se a linha de Gromilova¹⁸⁴ e adotou-se a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês) e seus instrumentos como base para uma análise rápida e dinâmica do regime internacional do direito climático.

Nesse sentido, os princípios da UNFCCC que podem ser utilizados são: *no-harm rule*, o princípio da precaução e o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada. Esses princípios podem servir como guias para os todos os Estados direcionarem suas ações em relação aos deslocamentos ambientais.

Quanto ao princípio do *non-harm rule*, extrai-se que os países têm o direito de explorar seus próprios recursos, desde que não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional¹⁸⁵. Esse princípio encontra-se no artigo 3º da UNFCCC e no Princípio 2º da Declaração do Rio de 1992. Além disso, esse princípio já pode ser considerado de direito consuetudinário¹⁸⁶.

Quando aplicado ao caso das mudanças climáticas e problemas ambientais causados por essas, pode-se considerar que os países poluidores desrespeitaram esse princípio. Isso porque como visto no primeiro capítulo, os problemas ambientais na sociedade de risco não são limitados por fronteiras geográficas ou culturais. Desse modo, o desmatamento, a poluição e outros fatores impulsionadores das mudanças climáticas violam o princípio do *non-harm rule*, pois causam o comprometimento de recursos de outros países, da atmosfera, dos oceanos ou do globo terrestre, como um todo. E a situação é ainda mais grave quando se considera outra característica do risco: a não compensabilidade. Nesse sentido, não há como neutralizar ou compensar o dano causado a essas fontes comuns de recursos naturais.

Em seguida, considera-se o Princípio da Precaução, encontrado no Artigo 3 (3) da UNFCCC¹⁸⁷, o qual prevê que:

As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para

¹⁸⁴ GROMILOVA, 2016, p.25.

¹⁸⁵ "Princípio 2º Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional". Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. 1992.

¹⁸⁶ GROMILOVA, 2016, p. 25.

¹⁸⁷ Nações Unidas. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima**. 1992.

enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos...

No caso do impacto das mudanças climáticas na vida das pessoas, pode-se interpretar que ainda que não haja certeza científica suficiente no momento que uma certa área será dramaticamente afetada pelas mudanças climáticas, caso se encontre indícios desse dano, ações devem ser tomadas para realocar as pessoas. Desse modo, a realocação planejada, sugerida pelo Artigo 14 (f) da Declaração de Cancun, deve ser vista como uma estratégia de adaptação que preza pelo princípio da precaução.

Pode-se interpretar também, de acordo com esse princípio, que mesmo que não for possível estabelecer um nexo claro e direto entre as mudanças climáticas e o deslocamento populacional devido à falta de evidência científica, é necessário adotar o princípio da precaução e proteger as populações deslocadas¹⁸⁸.

Desse modo, esse princípio preza pela superação da irresponsabilidade organizada na sociedade de risco a partir do momento que defende que ainda que não se tenha certeza científica acerca do risco, deve-se agir de forma proativa para evitar o dano e responsabilizar os causadores ou agravadores deste. Ademais, defende-se que o Princípio da Precaução pode ser enquadrado como uma regra de direito consuetudinário, gerando uma maior responsabilização internacional¹⁸⁹.

O último princípio extraído da UNFCCC na análise é o Princípio da Responsabilidade Comum Mas Diferenciada, encontrado no artigo 3 (1)¹⁹⁰, o qual determina que as partes da Convenção devem proteger o sistema climático para as gerações futuras e presentes, baseando-se em equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Desse modo, entende-se que os países desenvolvidos e principais poluidores devem liderar o combate às mudanças climáticas e aos seus diversos efeitos.

Esse princípio dialoga com a questão de os riscos da sociedade de risco não possuírem limites temporais e atingirem não apenas as gerações poluidoras, mas também as gerações futuras. Nesse sentido, os Estados desenvolvidos devem assistir

¹⁸⁸ GROMILOVA, 2016, p.28.

¹⁸⁹ GROMILOVA, 2016, p.154.

¹⁹⁰ Nações Unidas. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima**. 1992

os Estados em desenvolvimento a adotar medidas de adaptação para a população que sofre com os efeitos das mudanças climáticas.

Há uma grande discussão se esse dever é devido ao fato dos Estados desenvolvidos serem os principais poluidores e, portanto, causadores dos efeitos das mudanças climáticas (fato que é negado por diversos Estados desenvolvidos) ou devido ao fato deles terem uma maior capacidade financeira para auxiliar os países em desenvolvimento¹⁹¹. Essa discussão não será desenvolvida no presente estudo, mas acreditou-se interessante mencionar que pode haver mais de uma interpretação do porquê da responsabilidade ser diferenciada.

Pode-se, portanto, relacionar o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada com a sugestão do artigo 2 (c)¹⁹² da Declaração de Cancun para os Estados cooperarem na elaboração e aplicação das estratégias de adaptação às mudanças climáticas como a migração, o deslocamento induzido e a realocação planejada. Essa cooperação deve abranger tanto o lado científico de como desenvolver as medidas de adaptação, quanto a questão econômica de financiamento das estratégias, e à questão do auxílio prático.

Uma das ferramentas centrais para a adaptação dentro do UNFCCC é o Programas de Ação Nacional de Adaptação (NAPA). Os NAPAs são uma oportunidade de os países menos desenvolvidos identificarem atividades prioritárias que respondam às necessidades urgentes e imediatas em relação a adaptação as mudanças climáticas¹⁹³.

O Acordo de Cancun, em seu artigo 14 (1)¹⁹⁴ enfatiza a obrigação de buscar estratégias de adaptação e convida todas as partes a cooperarem em ações de nível nacional, regional e internacional quando se tratar de movimentos populacionais devido as mudanças climáticas. Como foi visto anteriormente, o Acordo de Cancun também sugere pela primeira vez que migração, deslocamento induzido e realocação planejada devem se tornar parte dos Planos Nacionais de Adaptação (NAP).

¹⁹¹ GROMILOVA, 2016, p.131.

¹⁹² Art. 2 (c) "All Parties should cooperate, consistent with the principles of the Convention, through effective mechanisms, enhanced means and appropriate enabling environments, and enhance technology development and the transfer of technologies to developing country Parties to enable action on mitigation and adaptation". UNFCCC. **The United Nations Climate Change Conference in Cancun**, COP 16 / CMP 6, 29 November - 10 December 2010. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php> Acesso em: 14 nov. 2016.

¹⁹³ GROMILOVA, 2016, p.30.

¹⁹⁴ "Art. 4(1) invite Parties to cooperate regarding specific actions on the national, regional, and international levels when it comes to the issue of population movement due to climate change" UNFCCC, 2010.

Esses Planos Nacionais de Adaptação permitem que as partes formulem planos de adaptação a médio e longo termo, desenvolvendo e implementando estratégias e programas para enfrentar as necessidades. O Programa de Ação Nacional de Adaptação (NAPA) é a junção de todos os NAPS desenvolvidos pelo país¹⁹⁵. Desse modo, dá-se maior autonomia e flexibilidade aos países para que esses desenvolvam estratégias coerentes com o contexto dos problemas ambientais e elejam qual a solução adequada para lidar com a questão dos deslocamentos ambientais.

Por fim, quanto ao financiamento das medidas de adaptação o mecanismo da UNFCCC já tem estabelecido diversos mecanismos e fundos relevantes para a adaptação. Entre os mecanismos há: o Comitê de Adaptação estabelecido na COP 16, o Programa de Trabalho de Nairobi (NWP) estabelecido na COP 12, o Corpo Subsidiário para Implementação, estabelecido na COP 1 e o Mecanismo Internacional de Varsóvia para prejuízos e danos associados a impactos das mudanças climáticas, estabelecidos na COP 19. Entre os fundos, há quatro fundos de adaptação relevantes sob o UNFCCC: O Fundo dos Países Menos Desenvolvidos, o Fundo de Adaptação, o Fundo Especial das Mudanças Climáticas e o Fundo do Clima Verde¹⁹⁶. Constata-se que a maioria dos países ainda participam dos mecanismos de fundos do UNFCCC¹⁹⁷.

Nesse contexto, pode-se observar que o direito climático encontrado nos mecanismos da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas orientam e auxiliam no desafio de enfrentar os movimentos populacionais por meio dos regimes de adaptação. Considera-se que as partes do UNFCCC concordaram com os objetivos de adaptação e os princípios de *non-harm*, precaução, responsabilidade comum mas diferenciada e cooperação, além dos compromissos estabelecidos nas Convenções. O que é mais realístico do que esperar que os Estados, por meio de tratados ou outros acordos, se vinculem a obrigações de receber fluxos de deslocados ambientais em seus países.

¹⁹⁵ GROMILOVA, 2016, p.39.

¹⁹⁶ UNFCCC. **Climate Finance: Funding for Adaptation**. 2013. Disponível em: <https://www.unfccc.int/adaptation/workstreams/implementing_adaptation/items/4638.php>. Acesso em: 15 nov. 2016.

¹⁹⁷ GROMILOVA, 2016, p.145.

As estatísticas do Climate Finance¹⁹⁸ mostram que Estados desenvolvidos estão dispostos a providenciar ajuda. Nesse sentido, há um maior potencial de aumentar os fundos existentes de forma a estender os financiamentos para migrações como uma estratégia adaptativa parece mais realístico¹⁹⁹ do que a criação de fundos inteiramente novos, ou mecanismos internacionais inteiramente novos.

4.4 O POTENCIAL DA ABORDAGEM ADAPTATIVA

A complexidade das movimentações ambientais demonstra que a tentativa de criar uma definição e um único regime internacional de proteção é improvável e até mesmo não preferível. As principais necessidades dos deslocados ambientais são amplas e requerem uma abordagem integrada e o apoio de diferentes mecanismos e atores²⁰⁰. Portanto, a estratégia adaptativa permite essa abordagem holística e ascendente, na qual o plano é desenvolvido a nível nacional, mas pode ao mesmo tempo ser suportado financeiramente e coordenado a nível internacional.

Quando se interpreta conjuntamente as leis de direitos humanos e direito climático, encontra-se o delineamento das principais estratégias de adaptação para os deslocados ambientais. De um lado, o foco nos indivíduos e seus direitos humanos estabelece o limite do aceitável quando se trata de problemas ambientais afetando sua subsistência e guia o processo de adaptação. Desse modo, mesmo que seja difícil estabelecer quais medidas de adaptação são requeridas para os deslocados ambientais, a utilização dos padrões de direitos humanos auxilia no desenvolvimento dessas medidas. Pessoas em áreas afetadas, por exemplo, devem receber assistência para adaptação, pelo menos na medida em que as implicações negativas dos direitos humanos são diminuídas ou prevenidas²⁰¹.

Por outro lado, quando a questão da assistência é abordada pela perspectiva do direito climático, o princípio da precaução demonstra que não há necessidade de esperar para que haja violações de direitos humanos quando há um claro prejuízo ambiental. Intensifica-se o dever de garantir os direitos humanos por meio da assistência e cooperação internacional. Isso porque pode ser considerado que esse

¹⁹⁸UNFCCC. **Climate Finance:** Finance Portal. 2016. Disponível em: <<http://www3.unfccc.int/pls/apex/f?p=116:1:1588497191538506>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

¹⁹⁹ GROMILOVA, 2016, p.146.

²⁰⁰ GROMILOVA, 2016, p.150.

²⁰¹ GROMILOVA, 2016, p.154.

dever²⁰² de garantia surge quando há sérias preocupações de que determinada comunidade ou país vão sofrer com as mudanças climáticas, independentemente da incerteza científica.

Outra vantagem ao olhar a questão da assistência internacional por essa perspectiva integrada é que a abordagem adaptativa ajuda a clarificar não apenas quando os direitos devem ser cumpridos (proativamente, por meio da assistência na adaptação), mas também quem deve providenciar essa assistência: o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada reforça o dever de assistência e cooperação entre países. Contudo, não se ignora que a extensão dessa assistência não é clara e por mais de que fale em um “dever” de cooperar, todos os mecanismos de adaptação desenvolvidos até então possuem uma base de cooperação voluntária²⁰³.

Ademais, mesmo que a obrigação da garantia dos direitos humanos a nível internacional seja falha, o direito climático destaca que os problemas ambientais da sociedade de risco não podem ser abordados pela concepção tradicional de território e nação, mas requer cooperação mundial. Gromilova²⁰⁴ sugere que o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada pode reformular o direito internacional dos direitos humanos e fazê-lo mais sensível às desigualdades do mundo globalizado. Nesse contexto, a abordagem adaptativa permite o uso dos direitos humanos e do direito climático como ordenamentos jurídicos que se suportam mutuamente e podem implementar uma proteção mais completa do que se utilizasse esses ordenamentos isolados.

Nesse contexto, a abordagem adaptativa permite a integração das oportunidades oferecidas pelos ordenamentos identificados acima para construir um sistema mútuo de suporte de ferramentas para enfrentar as principais necessidades identificadas no caso dos deslocamentos ambientais. A busca por estratégias de adaptação planejadas e facilitadas permite que a mobilidade seja vista como positiva

²⁰² “Yet, the way in which Article 4(3) and 4(4) are formulated, using the terms “shall” and “assist” makes clear that there is no straight obligation for Annex II countries to bear the full costs of adaptation in all developing countries. Developed countries are only required to endeavour to assist developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change in meeting the cost of adaptation. This leaves developed states with a lot of room to manoeuvre”. GROMILOVA, 2016, p.134.

²⁰³ UNFCCC. **Climate Finance: Funding for Adaptation**. 2013. Disponível em: <https://www.unfccc.int/adaptation/workstreams/implementing_adaptation/items/4638.php>. Acesso em: 15 nov. 2016.

²⁰⁴ GROMILOVA, 2016, p.156.

ao invés de problemática e dá oportunidade para as populações vulneráveis, libertando-as do rótulo de refugiados. Ao invés de serem vítimas de uma situação, as estratégias adaptativas concedem o potencial de se ajustar a uma nova situação com dignidade²⁰⁵.

No entanto, reconhece-se que a movimentação populacional como estratégia de adaptação possui limites. A migração pode ser vista como uma estratégia positiva, pois é mais facilmente planejada e implementada. Contudo, o deslocamento é mais problemático, pois envolve muitas necessidades humanitárias e busca pela garantia dos direitos humanos. A realocação planejada também envolve muitos riscos, pois pode-se terminar por violar direitos religiosos, culturais e mesmo sanitários no processo²⁰⁶. Dessa forma, a abordagem adaptativa deve ser sensível a esses riscos e prezar sempre pela coordenação dos direitos humanos com o direito climático.

²⁰⁵ BLACK, 2011, p.10.

²⁰⁶ Devido a proposta do trabalho de análise geral e por questões de pertinência com o tamanho da monografia, optou-se por não desenvolver a discussão das estratégias de adaptação sugeridas pelo artigo 14 (f) da Convenção de Cancun.

5 CONCLUSÃO

O modo de produção adotado pela sociedade industrial e a busca pela melhora na qualidade de vida criou diversos riscos invisíveis a um primeiro momento. Vive-se, na atualidade, em uma sociedade onde começa-se a sentir os efeitos desse modo de produção e estilo de vida adotado e as ameaças começam a tomar forma. Os riscos não mais distinguem fronteiras ou classes sociais, mas sim passaram a ser globais e atingir a todos. Ademais, os riscos já não podem mais ser compensados ou neutralizados e a sociedade vai sentir todos os seus efeitos.

Outra característica dos riscos na sociedade de risco é que eles são incalculáveis e não há certeza científica acerca de sua extensão, de seus danos e do momento em que eles ocorrerão. Diz-se que eles são intergeracionais, pois afetarão não apenas a geração que os produziu, mas muitas gerações no futuro. Essa falta de certeza científica leva a irresponsabilidade organizada dos tomadores de decisão e ninguém é responsabilizado pelos danos ocorridos.

As mudanças climáticas e seus efeitos como o aumento da ocorrência de extremos climáticos, o aumento do nível do mar, prolongados períodos de seca e inundações são considerados como um dos riscos criados pela sociedade de risco. Além disso, contaminações do solo, desmatamento de florestas, poluição urbana e acidentes químicos provocados pelo homem são ações que aumentam o desenvolvimento dos riscos. Entre as consequências desses eventos e dos problemas ambientais gerados por eles encontra-se o deslocamento de pessoas.

A falta de condições mínimas de subsistência, desastres ambientais, a escassez de recursos naturais e a destruição de territórios habitáveis têm levado milhares de pessoas a se deslocarem em busca de um habitat seguro. Esse número cresceu exponencialmente nas últimas décadas, o que indica que cada vez mais os riscos estão tomando forma e causando mais danos.

As movimentações populacionais por razões ambientais são um tema de estudos recente, mas que vem ganhando destaque em encontros mundiais. Contudo, ainda que a maioria dos pesquisadores concorde que há um tipo de movimentação populacional devido às alterações ambientais que vêm ocorrendo, há uma grande divergência quanto a classificação e caracterização dessa categoria.

O principal motivo é a complexidade dessa movimentação populacional. Primeiramente, considera-se que há uma multicausalidade de fatores que levam a

decisão por se locomover. Além da questão ambiental, fatores sociais, econômicos, políticos e culturais também importam na decisão por se locomover.

Contudo, concluiu-se, no presente estudo, que ainda que haja uma multicausalidade de fatores, deve-se fazer uma analogia com a Convenção dos Refugiados e considerar que a existência do fator ambiental é suficiente para considerar a movimentação como ambiental. Da mesma forma que se considera que a existência da perseguição por razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas é suficiente para a caracterização do refúgio (além de se encontrar em outro território), independentemente de haver outras coisas políticas, sociais, econômicas ou culturais.

É também difícil identificar a voluntariedade da movimentação ambiental. Pois, ainda que se faça a distinção entre o deslocamento (movimentação forçada) e a migração (movimentação planejada e voluntária), a zona cinzenta entre ambos é imensa e é muito difícil capturar o processo de decisão de uma pessoa por se movimentar.

A extensão da movimentação varia bastante também. Há movimentações próximas, feitas dentro de uma mesma cidade, ou dentro de um mesmo país, mas também há movimentações que atravessam fronteiras e vão para países vizinhos, para uma mesma região ou se dão à nível internacional.

Por fim, a temporalidade das movimentações também é distinta. Enquanto algumas são rápidas e duram apenas dias, outras demoram anos ou mesmo uma vida. Dependendo dos fatores que causaram a movimentação, de como ficou o habitat deixado para trás e de como a pessoa se desenvolveu no habitat de destino. Nesse contexto, devido à complexidade da movimentação, percebe-se que é necessário encontrar uma solução que abranja todas essas perspectivas e não apenas engesse uma categoria específica e deixe de fora todas as outras dimensões.

Em seguida, verificou-se que o sistema internacional de proteção às pessoas forçadas a se deslocar é incompleto e protege apenas uma pequena parcela de pessoas forçadas a se deslocar. Ademais, a pouca menção direta aos deslocamentos ambientais é apenas sugestiva e não possui grande aceitação internacional.

Desse modo, pode-se concluir primeiramente que os Estados não estão muito abertos a criar instrumentos internacionais que os forcem a abrir suas fronteiras a novos fluxos humanos. Mas é necessário tomar uma atitude diante da lacuna de leis

e políticas para a proteção dos deslocados ambientais, principalmente no contexto internacional.

Nesse contexto, investiga-se a teoria da Abordagem Adaptativa, a qual se propõe a considerar todas as particularidades das movimentações ambientais; integrar o sistema de direitos humanos e direito climático para delinear diferentes estratégias de adaptação às mudanças climáticas e outros problemas ambientais; e busca a participação e cooperação de diferentes atores internacionais, possibilitando um maior acesso a distintos mecanismos de proteção.

A Abordagem Adaptativa foi desenvolvida a partir do Acordo de Cancun de 2010, desenvolvido no seio da COP16. Em seu artigo 14(f) o acordo reconheceu, pela primeira vez no cenário internacional, a existência de movimentações ambientais e sugeriu migrações, deslocamentos induzidos e realocação populacional como formas de estratégias de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.

Também se sugeriu que essas estratégias devem ser desenvolvidas a nível local, regional ou internacional e os Estados devem cooperar para isso. Além disso, o Acordo como um todo ressaltou a importância da cooperação internacional para o combate às mudanças climáticas e seus efeitos. Apesar do Acordo não ser um instrumento vinculante, ele tem sido usado como instrumento de *advocacy* por diversas organizações e instituições.

Do ordenamento jurídico de direitos humanos pode-se encontrar direitos mínimos, sem os quais uma pessoa ou comunidade estariam intitulado a buscar as estratégias de adaptação. Identificou-se dois direitos humanos que, caso desrespeitados, ensejam a regra da não-devolução pelo país receptor ao país de origem.

O direito à vida, que implica também em tomar atitudes positivas para a garantia da vida e as condições mínimas para o usufruto da vida. E o direito a não ser submetido a tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Nesse sentido, pode-se interpretar que problemas ambientais podem deixar comunidades em situações desumanas e degradantes, devido a poluição do ecossistema, escassez de recurso e outras situações. Ressalta-se que os direitos humanos devem ser como paradigma não apenas para a identificação das necessidades, mas também devem ser considerados no delineamento das estratégias de adaptação.

Quanto ao ordenamento jurídico de direito climático, considerou-se os mecanismos, regras e princípios da Convenção Quadro das Nações Unidas para

Mudanças Climáticas, por esses ser um sistema com grande participação e adesão dos países. Identificou-se, primeiramente, três princípios guias para identificar-se a necessidade de estratégias, o momento e a forma dessas.

A regra do *non-harm* implica que os Estados podem utilizar-se de seus recursos naturais sem invadir ou danificar o de seus vizinhos. Nesse sentido, como os riscos na sociedade de risco são globais e não reconhecem fronteiras, admite-se que ao emitir poluentes na atmosfera ou contaminar solos e oceanos, os países infringiram essa regra.

O Princípio da Precaução prevê que se deve tomar medidas para evitar a ocorrência do dano, independente da certeza científica. Nesse sentido, esse princípio advoga pela superação da irresponsabilidade organizada. No caso dos deslocamentos ambientais, deve-se criar estratégias de adaptação independentemente do estabelecimento do nexo de causalidade ou da certeza da medida do fator ambiental na decisão por migrar.

O Princípio da Responsabilidade Comum Mas Diferenciada defende que todos devem ser responsáveis e tomar medidas para evitar as consequências das mudanças climáticas. Contudo, essa responsabilidade deve ser proporcional à participação do país na poluição e à sua capacidade financeira. Nesse contexto, ainda que a população de um país desenvolvido não seja motivada a se deslocar por problemas ambientais, este deve cooperar com os países mais afetados na criação de estratégias, na ajuda física e financeira da adaptação.

O conjunto do UNFCCC também sugere que os planos de adaptação sejam feitos a nível nacional, para a identificação de necessidades e flexibilização de acordo com a região e com os problemas ambientais sofridos. Mas esses planos devem ser auxiliados de um nível internacional, impulsionando a cooperação entre os países. Por fim, o UNFCCC também prevê diversos mecanismos e fundos para a criação e financiamento das estratégias de adaptação.

Pelo exposto, percebe-se que a Abordagem Adaptativa possui um grande potencial para enfrentar a questão dos deslocamentos ambientais na sociedade de risco. Isso porque ela considera as principais características do risco e as tendências comportamentais da sociedade atual. Além disso, ela permite uma maior flexibilidade diante das diferentes manifestações das movimentações populacionais e, principalmente, dos deslocamentos ambientais. Não se ignora, contudo, que a

Abordagem Adaptativa é apenas uma teoria que precisa ser desenvolvida e colocada em prática para a identificação de todos os seus riscos e limites.

Ademais, a Abordagem Adaptativa se mostra muito oportuna, por tentar impor novas responsabilidades por meio de instrumentos e mecanismos já existentes, ao invés de tentar criar um novo sistema por completo. Apesar de a criação de um instrumento internacional vinculante ser mais efetiva, o atual contexto internacional de fechamento de fronteiras demonstra que esse novo sistema de proteção dificilmente seria aprovado e reconhecido.

Há ainda muito a ser desenvolvido em relação às estratégias específicas de adaptação e, principalmente, quanto à aceitação internacional da migração como estratégia de adaptação. Ademais, a movimentação em si costuma ser um processo traumático e deve-se sempre tentar envolver a comunidade afetada na criação dessas estratégias. Mas como já existem diversos deslocados ambientais e muitas pessoas em vias de se deslocar, essa teoria oferece um suporte inicial para essas pessoas.

Conclui-se, portanto, que a Abordagem Adaptativa apresenta muitas vantagens para aumentar o sistema de proteção às pessoas afetadas por problemas ambientais, antes, durante e depois do deslocamento e permite que a movimentação seja vista de uma forma positiva como estratégia de adaptação, ao invés de uma forma negativa. Desse modo, o próximo passo é colocá-las na agenda internacional dos próximos encontros sobre o tema e desenvolver as estratégias no nível prático para impulsionar a aplicação pelos Estados.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <www.acnur.org.br>. Acesso em 03 out. 2016

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2004

BATES, Diane C. **Environmental refugees?** Classifying human migrations caused by environmental change. Population and Environment. Human Science Press, v.23, n.5, p.465-477, Maio, 2002

BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI de España, 2002

_____. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010

_____. **World at Risk**: The new task of critical theory. Development and Society, Munique. v.37, n.1, p.121. 2008

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DO DIREITO AMBIENTAL**. 2015. 306 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BLACK, Richard. **Environmental Refugees**: myth or reality? UNHCR, Working Paper, n.34, Geneva, March 2001

_____. **Migration and Global Environmental Change**: Future Challenges and Opportunities. London: The Government Office For Science, 2011

BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. **Environmentally Displaced People**: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. Refugees Studies Centre: Oxford. 2008

BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration? Germany: UNU Institute for Environment and human Security. Nº 5, 2007

BRADBROOK, A.; OTTINGER, R. **Energy law and sustainable development**. Genebra, Suíça, IUCN, 2003

BRANT. Leonardo, N, C. **O papel do consentimento no direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2013

BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961

BROWN, Lester Russel. **World without Borders**. New York: Random House, 1972

BROWN, Oli. **A Convention for Persons Displaced by Climate Change**. Crawley: University Of Western Australia, 2012. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents.html>>. Acesso em: 14 nov. 2016

CARVALHO, Delton Winter. **As Mudanças Climáticas e a formação do direito dos desastres**. 2013. Novos Estudos Jurídicos: Univali, Vol.18, n.3, p. 397-415

CASTLES, Stephen. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate**. UNHCR Working Paper nº70, Geneva, October 2002

CERNEA, M. **Impoverishment Risks, Risk Management and Reconstruction: A model of population displacement and resettlement**, 1996

CHRISTEL, Cournil; PIERRE, Mazzega. **Catastrophes écologiques et flux migratoires: Comment protéger les « réfugiés écologiques » ?**. 4. ed. Strasbourg: Revue Européenne de Droit de L'environnement, 2006. Disponível em: <<http://www.reseau-terra.eu/exclim/spip.php?article47>>. Acesso em: 14 nov. 2016

COALITION, Uk Climate Change & Migration. **Creating Legal Protection: options for protecting people who move in the context of environmental change**. 2014. Disponível em: <<http://climatemigration.org.uk/new-resources-on-legal-protection-for-people-who-move-in-the-context-of-environmental-change/>>. Acesso em: 17 nov. 2016

DUPUY, Pierre-Marie. **Soft law and the international law of the environment**. Michigan Journal of International Law, v. 12, 1991

ETHIOPIA. **Convention Governing the Specifics Aspects os Refugee Problems in Africa**. 1969. Disponível em <<http://www.africa-union.org/>>. Acesso em: 05 de jul. de 2015.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002

GOLDBLATT, D. **Teoria Social e Ambiente: perspectivas ecológicas**. Lisboa: Piaget, 1996

GORAL. Lana. **Climate Change and State Responsability: Migration as Remedy?** Faculty of Law. Lund University, 2014. 72p

GROMILOVA, Mariya. Finding Opportunities to Combat the Climate Change Migration Crisis:: The Potential of the “ Adaptation Approach ”. **Pace Environmental Law Review**, Hague, v. 33, n. 1, p.105-152, jan. 2016.

HATHAWAY, James, C. **The Law of Refugee Status**. Butterworths. Ontário. 1991

_____. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005

ICHRP, The International Council On Human Rights Policy. **Advancing the Human Rights and Climate Change Agenda at the United Nations: Possibilities and Challenges**. Geneva: Ichr, 2009

IDMC. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global Estimates 2015: People displaced by disasters**. Julho, 2015

_____. **The Kampala Convention two years on: time to turn theory into practice**. Kampala: Idmc, 2014. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201412-af-kampala-convention-brief-en.pdf>

IOM. **Migration, Climate Change and the Environment: IOM perspective**. 2016, p.2. Disponível em: <<http://www.iom.int/complex-nexus>>. Acesso em 04 out. 2016.

IPCC. INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Disponível em <<http://www.ipcc.ch/report/ar5/>>. Acesso em 12 set. 2016

_____. INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change**. First Assessment Report. 1990

_____. INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Third Assessment Report. Valência: 2007

_____. **Intergovernmental Panel on Climate Change, Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation**. Annex II: Glossary of Terms. United Nations: 2012

_____. PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Mudanças do Clima 2007: a base das ciências físicas**. Genebra, Suíça: PISMC, 2007

KALIN, Walter. **From the Nansen Principles to the Nansen Initiative**. Oslo: Refugee Studies Centre Or The University Of Oxford, 2015

LANFRANCHI, Marie-pierre. Migration environnementales et droit international public: quelques observations. In: GHERARI, Habib; MEHDI, Rostane. **La Société internationale face aux défis migratoires**. Paris: Pedone, 2012

MAYER, Benoît. The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework. **Colorado Journal Of International Environmental Law And Policy**, Colorado, v. 22, n. 3, p.357-416, jan. 2011

MCADAM, Jane. **'Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law**. Sydney, UNSW, 2010

_____. **Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010–2013**. **Refuge**, Sydney, v. 29, n. 2, jul. 2013

_____. **Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards.** Geneva: Unhcr, 2011

MORATO LEITE, José Rubens (Org). **Dano Ambiental na Sociedade de Risco.** São Paulo: Saraiva, 2012.

_____, José Rubens; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. **Sociedade de Risco, Dano Extrapatrimonial e Jurisprudência Brasileira.** Conpedi, Manaus, v. , n. 1, p.110-140, nov. 2014. Anual. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_jose_r_morato_leite_e_outros.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo.** Porto Alegre: Sulina, 2011.

MYERS, Norman. **Ultimate security:** The environmental basis of political stability. Washington, DC: Island Press, 1996

_____. **Environmental migrants:** institucional and policy issues. Praga, 23 de março de 2005. Disponível em: <www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016

Nações Unidas. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima.** 1992

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.** 1992

_____. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima.** 1992. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em 07 set. 2016.

NZSC. Teitiota v Ministry of Business Innovation and Employment. 107 (20 July 2015). Disponível em < <http://www.nzlii.org/nz/cases/NZSC/2015/107.html>>. Acesso em 15 set. 2016.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro.** São Paulo: Acnur/unhcr, 2011

PRIEUR, Michel; MARGUENAUD, Jean-pierre; MONÉDIAIRE, Gérard. **Projet de Convention relative au Statut International des déplacés environnementaux.** Limoges: Revue Européenne de Droit de L'environnement, 2008. Disponível em: <<https://hal-unilim.archives-ouvertes.fr/hal-00581519>>. Acesso em: 14 nov. 2016

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais:** em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 2011. 133f. (Tese de Direito) – Universidade de São Paulo. 2011

RENAUD, Fabrice G. et al. **A Decision Framework for Environmentally Induced Migration**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2011

RENAUD, Fabrice; BOGARDI, Janos J.; DUN, Olivia. **Control, Adapt or flee: How to Face Environmental Migration?**. 5. ed. Bohn: Unu-ehs, 2007
SCIACCALUGA, Giovanni. **Climate change-related disaster and human displacement: towards an effective management system**. Geneva: IRC: International Red Cross, 2015

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

SERRAGLIO, D, A. **A proteção dos Refugiados Ambientais pelo Direito Internacional**: Uma leitura a partir da sociedade de risco. Curitiba: Juruá, 2014

SUHRKE, Astri. **Pressure Points**: Environmental degradation, migration and conflict. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993

TROLLDALEN, Jon Martin, BIRKELAND, Nina, BORGES, J. and SCOTT, P.T. **Environmental Refugees**: a Discussion Paper. Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992

UNFCCC. **The United Nations Climate Change Conference in Cancun, COP 16 / CMP 6**, 29 November - 10 December 2010. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php> Acesso em: 14 nov. 2016

_____. **The United Nations Climate Change Conference in Cancun, COP 16 / CMP 6**, 29 November - 10 December 2010. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php> Acesso em: 14 nov. 2016

_____. **Climate Finance**: Finance Portal. 2016. Disponível em: <<http://www3.unfccc.int/pls/apex/f?p=116:1:1588497191538506>>. Acesso em: 15 nov. 2016

_____. **Climate Finance**: Funding for Adaptation. 2013. Disponível em: <https://www.unfccc.int/adaptation/workstreams/implementing_adaptation/items/4638.php>. Acesso em: 15 nov. 2016.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons (CIREFCA)**, 31 de Maio de 1989. Disponível em <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fbb5d09.html>>. Acesso em 03 out. 2016.

_____. Ms. Kate Jastram. **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. 2001

_____. **Note on the Principle of Non-Refoulement**. Novembro, 1997. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em: 16 de set. 2016.

United Nations. **Convention on the Rights of the Child**. 1989

UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Internal Displacement**. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em 03 out. 2016

_____. **International Covenant on Civil and Political Rights**. 1966

_____. **Universal Declaration of Human Rights**, 1945

VENÂNCIO, Marina Demaria. **A AGROECOLOGIA NO BRASIL E SEUS ASPECTOS JURÍDICOS**: Caminhos para a consolidação de um modelo produtivo sustentável. 2014. 146 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014

VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Refugiados Ambientais**: Desafios à sua aceitação pelo direito internacional. Florianópolis. Dissertação (160 fls). UFSC. 2012. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100860/309177.pdf?sequence=1>> .Acesso em: 3 Out. 2016.